

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE CONTENTIEUX SUR LA LÉGITIMITÉ DE L'UTILISATION
DES POUVOIRS DE GUERRE AUX ÉTATS-UNIS :
LE CONFLIT EN BOSNIE-HERZÉGOVINE (1992-1996),
L'ADMINISTRATION CLINTON ET LES 103^E ET 104^E CONGRÈS

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
MAXIME LINCK

AVRIL 2007

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je souhaite d'abord remercier monsieur Louis Balthazar pour avoir accepté de diriger ce mémoire. Ses bons conseils, ses remarques toujours détaillées et son soutien tout au long du processus, parfois ardu, de recherche et de rédaction m'ont grandement facilité la tâche. Je m'en voudrais également de ne pas souligner la patience qu'a démontrée monsieur Balthazar à mon égard compte tenu d'une étape de rédaction beaucoup plus longue que prévue. Par ailleurs, merci à ma mère, Louise, à qui a incombé le lourd travail de révision et de simplification de certains passages du texte. Sans toi, mes envolées langagières et mon style «proustien» auraient été suffisants pour décourager certains lecteurs! Je désire également remercier Frédéric Gagnon, ami d'abord et grand spécialiste du Congrès ensuite, pour le temps qu'il m'a consacré et pour ses excellentes remarques lors du processus de révision finale du mémoire. Sur une note plus personnelle, pour leur soutien et leur compréhension au cours des dernières années, j'aimerais aussi remercier mes parents, Louise et Dominique, ma sœur, Marie-Eve, et mes amis. À ceux-là, j'ajouterai un remerciement à Maryse pour son affection et son soutien indéfectible pendant une bonne partie de mes études de deuxième cycle. En terminant, je souhaite adresser un remerciement particulier à Isabelle : merci P. pour tous tes encouragements, ton travail de «Miss Métho», mais surtout pour tout ce que tu m'apportes. Toutes ces personnes ont dû endurer mes périodes de stress, d'angoisse et de découragement, tout en m'accompagnant dans les moments plus stimulants et encourageants. J'espère plus que tout vous garder à mes côtés. Ma «carrière» d'étudiant est terminée, mais j'ai encore besoin de vous pour les prochaines étapes de ma vie.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	vii
--------------------	------------

INTRODUCTION.....	1
--------------------------	----------

1. LE SUJET À L'ÉTUDE	1
2. LE CADRE D'ANALYSE.....	3
3. LA MÉTHODOLOGIE.....	5
4. LA STRUCTURE DU MÉMOIRE	6

CHAPITRE I

LE CADRE CONSTITUTIONNEL, LÉGAL ET HISTORIQUE.....	9
---	----------

1.2 LA CONSTITUTION DE 1787	9
1.1.2 LES INFLUENCES ET VISÉES INITIALES À LA BASE DU TEXTE CONSTITUTIONNEL.....	9
1.1.2 LES PRÉROGATIVES DU POUVOIR LÉGISLATIF EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE.....	12
1.1.3 LES PRÉROGATIVES DU POUVOIR EXÉCUTIF	16
1.2 LES PÈRES FONDATEURS ET LA CONSTITUTION DE 1787	18
1.2.1 LES INTENTIONS DES PÈRES FONDATEURS : L'IDÉAL RÉPUBLICAIN ET LA RUPTURE AVEC L'EUROPE.....	18

1.2.2 LA CONVENTION CONSTITUTIONNELLE DE 1787 ET LES DÉLIBÉRATIONS SUR LA POLITIQUE EXTÉRIEURE	20
1.3 LA DIMENSION JURIDIQUE DU DÉBAT	22
1.3.1 UNITED STATES OF AMERICA V. CURTISS-WRIGHT EXPORT CORPORATION (1936)	25
1.3.2 YOUNGSTOWN SHEET & TUBE CO. V. SAWYER (STEEL SEIZURE CASE, 1952).....	27
1.3.3 IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE V. CHADHA (1983).....	30
1.3.4 CAMPBELL V. CLINTON (1999).....	31
1.4 L'ORIGINE DU RENFORCEMENT DE LA PRÉSIDENTE À LA SUITE DU SECOND CONFLIT MONDIAL	32
1.4.1 HARRY S. TRUMAN ET LA GUERRE DE CORÉE	33
1.4.2 LYNDON B. JOHNSON ET LA GUERRE DU VIETNAM	35
1.4.3 RICHARD S. NIXON ET LE WAR POWERS ACT DE 1973.....	37
1.4.4 L'EXAMEN DE LA WAR POWERS RESOLUTION DE 1973	39
1.4.5 LES MESURES LÉGISLATIVES ET POLITIQUES COMPLÉMENTAIRES ET LE POUVOIR DE DÉPENSER.....	45
1.5 LES POUVOIRS DE GUERRE ET LES TRAITÉS INTERNATIONAUX.....	47
1.5.1 LES POUVOIRS DE GUERRE ET L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES.....	47
1.5.2 LES POUVOIRS DE GUERRE ET L'ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE-NORD	53

CHAPITRE II

LA GUERRE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE ET L'INTERVENTION MILITAIRE AMÉRICAINE : L'ADMINISTRATION CLINTON ET LES 103^E ET 104^E CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE 57

2.1 L'ORIGINE DU CONFLIT BOSNIAQUE ET L'ADMINISTRATION DE GEORGE H.W. BUSH 57

2.2 L'ARRIVÉE AU POUVOIR DE WILLIAM JEFFERSON CLINTON, LE CONFLIT EN BOSNIE-HERZÉGOVINE ET LA COHABITATION AVEC LE 103^E CONGRÈS DÉMOCRATE 62

2.3 L'ÉLECTION DE LA «NOUVELLE MAJORITÉ» RÉPUBLICAINE AU CONGRÈS ET SON IMPACT SUR LA CONDUITE DES AFFAIRES D'ÉTAT PAR L'ADMINISTRATION CLINTON 79

2.4 L'INTENSIFICATION DE L'IMPLICATION AMÉRICAINE, LES ACCORDS DE DAYTON ET LA SUITE DES CHOSES 88

CHAPITRE III

LA GUERRE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE ET LE RECOURS À LA FORCE : EXPLICATION FACTORIELLE DE LA PASSIVITÉ DU LÉGISLATIF 93

3.1 LA VARIABLE PERMANENTE..... 96

3.1.1 PRÉSENTATION DE LA VARIABLE..... 96

3.1.2 LE CHANGEMENT DE LA CULTURE POLITIQUE EN RAISON D'UN ENVIRONNEMENT NOUVEAU ET SON ACCEPTATION À TRAVERS LE TEMPS..... 97

3.1.3 USURE INSTITUTIONNELLE	101
3.1.4 IMPACT DE LA JURISPRUDENCE ET RÉSERVES DES TRIBUNAUX	105
3.1.5 LES NOUVELLES PRATIQUES ET L'APPAREIL BUREAUCRATIQUE.....	110
 3.2 LA VARIABLE PARTICULIÈRE	 114
3.2.1 PRÉSENTATION DE LA VARIABLE.....	114
3.2.2 DIMENSION ÉLECTORALE ET PARTISANE	115
3.2.3 DIMENSION CONTEXTUELLE	125
3.2.4 DIMENSION INDIVIDUELLE.....	133
 CONCLUSION.....	 143
1. L'ÉTUDE : APPROCHE ET OBJECTIFS	143
2. LES RÉSULTATS ET CONCLUSIONS DE L'ANALYSE.....	146
3. LE DÉBAT SUR LES POUVOIRS DE GUERRE : CONSIDÉRATIONS ACTUELLES.....	148
 BIBLIOGRAPHIE.....	 152

RÉSUMÉ

La présente étude porte sur le contentieux entre les branches législative et exécutive du pouvoir fédéral américain relatif à la légitimité de l'utilisation des pouvoirs de guerre. Il s'agit d'un examen de l'inertie relative du Congrès des États-Unis vis-à-vis des initiatives unilatérales de l'administration Clinton dans le cadre de la participation américaine au conflit en Bosnie-Herzégovine entre 1992 et 1996. Cette analyse documentaire cherche à expliquer à l'aide de deux variables la passivité des 103^e et 104^e Congrès relativement à la réaffirmation de leurs prérogatives constitutionnelles. Nous débutons par une mise en contexte du contentieux. Il est ainsi question des visées de la Constitution américaine, de certaines dispositions du document, de l'évolution juridique et historique du débat au cours du XX^e siècle et de l'impact de l'institutionnalisme international sur la conduite des affaires militaires. Après avoir présenté de façon exhaustive le débat sur l'utilisation unilatérale de la force par la présidence dans le contexte du conflit en ex-Yougoslavie, nous présentons une analyse factorielle de l'inertie de la branche législative. Dans un premier temps, une variable permanente, la coutume, nous permet de comprendre l'impact de l'héritage historique, juridique et politique du XX^e siècle sur les perceptions et positions des membres de chacune des branches du pouvoir fédéral par rapport à l'utilisation de la force. L'évolution de la culture politique dans le temps, l'usure institutionnelle, le rôle des tribunaux et de la jurisprudence et certaines nouvelles pratiques relatives à la bureaucratie sont ainsi présentés. Dans un deuxième temps, une variable particulière explique les raisons conjoncturelles et structurelles à la base de l'attitude du Congrès dans le cadre du conflit bosniaque. Cette variable comporte d'abord l'impact du facteur électoral et de la donne partisane. Par la suite les conjonctures nationales et internationales sont examinées. Finalement, le leadership au sein du législatif et de l'exécutif constitue le dernier facteur composant la variable particulière. La grille d'analyse élaborée permet ainsi de comprendre la passivité des 103^e et 104^e Congrès par rapport aux initiatives unilatérales de l'administration Clinton en regard du conflit en Bosnie-Herzégovine.

Mots-clés : États-Unis, Congrès, Président, Pouvoirs de guerre, Bosnie-Herzégovine

INTRODUCTION

1. Le sujet à l'étude

Les relations entre les branches du pouvoir fédéral aux États-Unis sont complexes et souvent tendues. La présidence et le Congrès sont fréquemment en lutte afin de faire valoir leurs positions et prérogatives respectives. L'un des champs d'intervention politique les plus contestés, particulièrement depuis la Seconde Guerre mondiale, est sans aucun doute celui des pouvoirs de guerre et du déploiement des forces armées. Lorsque les Pères fondateurs de la nation américaine ont élaboré le texte constitutionnel en 1787, ils ont attribué à la branche législative du pouvoir fédéral, le Congrès, l'importante responsabilité de déclarer la guerre. Toutefois, le pouvoir militaire et la conduite de la politique étrangère ont évolué au cours des deux derniers siècles. Pour une série de raisons structurelles, légales et conjoncturelles, on a pu remarquer qu'à certaines époques, le Congrès a davantage assumé ses responsabilités en politique étrangère et militaire alors qu'à d'autres moments, c'est l'institution exécutive qui assumait un plus grand leadership en la matière.

Par-dessus tout cependant, c'est la conjoncture très particulière de la Guerre froide dans l'histoire politique américaine qui a considérablement modifié la donne. Comme la lutte internationale au communisme était perçue comme prioritaire et stratégique et nécessitait donc des réactions généralement rapides sur le plan des relations internationales, la branche législative a permis à l'exécutif d'assumer un nombre croissant de responsabilités en matière de politique extérieure.

À partir des années soixante, on a donc pu constater que la présidence était devenue «impériale», comme l'a fait valoir Arthur Schlesinger Jr en 1973¹. Les tensions entre les deux branches ont d'ailleurs augmenté au fil des ans quant aux différentes responsabilités liées à la formulation de la politique étrangère. Plusieurs tentatives ont été effectuées de part et d'autre au cours des années soixante-dix et quatre-vingts pour se réapproprier ou confirmer certaines prérogatives. Dans le cas du Congrès, on pense notamment à l'adoption de la *War Powers Resolution (WPR)* en 1973 et de certaines législations plus ou moins contraignantes dans les années qui suivirent afin de rétablir l'équilibre du pouvoir fédéral en matière de défense. Cette période a également vu un accroissement de l'utilisation des «*executive agreements*» de la part des présidents, une façon d'échapper à la ratification du Sénat, nécessaire dans le cas de traités. On comprendra évidemment que cette pratique n'a pas contribué à la normalisation des relations inter-institutionnelles en matière de politique étrangère au cours de cette période. L'image et le prestige du poste présidentiel ont été également entachés dans ce dernier droit de la Guerre froide à cause de scandales ou d'échecs très importants impliquant des présidents. Pensons à Richard Nixon et au *Watergate*, à Jimmy Carter et au dossier des otages américains en Iran ou encore à Ronald Reagan et à l'*Irangate*. Au lendemain de la Guerre froide, avec la menace communiste éteinte, il semblait donc logique pour la branche législative d'entamer un processus de rapatriement et de réaffirmation progressif de ses prérogatives en matière de politique étrangère. De plus, l'élection d'un Congrès républicain en 1994 pour la première fois en 39 ans, jumelée à la présence du démocrate William J. Clinton à la présidence - réputé pour certaines lacunes dans le domaine de la politique extérieure - semblait être l'occasion parfaite pour aller en ce sens.

¹ Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston : Houghton Mifflin, 1973, 505 p.

Au cours du premier mandat du président Clinton, sur la question des pouvoirs de guerre et de ceux de commandant en chef, on a pu constater trois interventions militaires américaines majeures à l'étranger, soit en Somalie, à Haïti et en Bosnie. Nous estimons que c'est particulièrement dans ce dernier cas que les pouvoirs de guerre auraient pu être réaffirmés par le Congrès, alors dans une position extrêmement avantageuse.

Dans le cadre de ce mémoire, nous traiterons du différend opposant les branches exécutive et législative du gouvernement des États-Unis d'Amérique relativement aux prérogatives constitutionnelles et légales de la conduite de la guerre et de l'emploi de la force. Le mémoire comportera deux volets principaux, soit une partie de mise en contexte et d'analyse historique du contentieux inter-institutionnel et une partie consacrée à une étude de cas. Cette dernière portera sur la participation des États-Unis à l'intervention militaire de l'ONU et de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (1992-1996). Dans ce contexte, nous étudierons donc la dynamique entre l'administration Clinton et les 103^e (1993-1994) et 104^e (1995-1996) Congrès des États-Unis en utilisant une grille d'analyse dont les principales variables seront présentées plus loin. Nous tenterons ainsi de comprendre pourquoi, dans un contexte apparemment opportun pour la branche législative, le Congrès n'a pas réaffirmé ses prérogatives constitutionnelles en matière de pouvoirs de guerre lors du premier mandat à la présidence de William J. Clinton.

2. Le cadre d'analyse

Afin d'expliquer l'attitude du Congrès et de la présidence à l'égard des pouvoirs de guerre dans le cadre de la crise en Bosnie-Herzégovine, nous utiliserons au départ certaines variables présentes dans l'analyse de Ryan C. Hendrickson pour ensuite apporter certaines nuances à ces variables et ajouter de nouveaux facteurs qui

semblent essentiels et complémentaires. Hendrickson a présenté les facteurs explicatifs dont il est ici question dans une série de textes traitant des relations entre le Congrès et la présidence ainsi que dans un ouvrage paru en 2004, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*². Il ne s'agira donc pas ici d'utiliser une théorie des relations internationales en particulier, mais plutôt de construire une grille d'analyse avec variables en vue d'expliquer la passivité de la branche législative au cours d'une période semblant être, *a priori*, propice à la réaffirmation de ses responsabilités en matière d'affaires militaires.

Notre hypothèse de recherche est la suivante :

Dans le contexte du conflit en Bosnie-Herzégovine (1992-1996), les 103^e et 104^e Congrès des États-Unis n'ont pas affirmé leur prérogative constitutionnelle en matière de pouvoirs de guerre (déclaration, entreprises et déploiement d'effectifs). Deux variables peuvent expliquer ce constat. D'une part, une variable structurelle : la coutume, ou ce que l'on peut identifier comme la normalisation, voire la légitimation par la pratique, au sein du gouvernement fédéral américain, particulièrement au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. D'autre part, une variable conjoncturelle qui regroupe les dimensions contextuelles, électorales et partisans et l'attitude du leadership au Congrès, particulièrement celui de la majorité républicaine du 104^e Congrès.

Avant de présenter les dimensions méthodologiques du mémoire, nous jugeons bon de préciser que d'autres variables et facteurs peuvent également aider à mieux comprendre la dynamique entre les branches du pouvoir fédéral américain. L'impact de l'opinion publique, les processus bureaucratiques et l'influence des groupes d'intérêts et des *think tanks* sont autant de facteurs qui auraient pu être

² Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, Nashville : Vanderbilt University Press, 2002, 256 p.

abordés dans le présent examen. Toutefois, nous jugeons que la présente analyse factorielle permet suffisamment de confirmer notre hypothèse.

3. La méthodologie

Ce mémoire de maîtrise repose sur une analyse documentaire. Cette analyse est, d'une part, essentiellement empirique puisqu'il s'agit d'une étude historique et d'une étude de cas bien précis. Bien que certaines théories de politique étrangère et de droit soient parfois abordées afin de contribuer à la compréhension de la problématique et à la validation de notre hypothèse, nous avons choisi de ne placer aucune d'entre elles au centre de notre analyse. Nous avons donc regroupé des facteurs au sein des variables mentionnées plus haut afin de créer notre propre grille d'analyse. D'autre part, comme il est quasi impossible, dans notre situation concrète, de nous entretenir avec des acteurs concernés dans l'étude du cas bosniaque et que d'autres techniques d'analyse comme les sondages ou les enquêtes semblent moins indiquées pour ce type d'examen, l'analyse documentaire représentait un choix logique.

La littérature sélectionnée pour les fins de la présente étude est variée : la Constitution américaine (particulièrement les articles relatifs à la conduite de la politique étrangère et aux pouvoirs de guerre), certains traités, des législations, de la jurisprudence, des rapports de commissions, des documents gouvernementaux, des articles de revues spécialisées, de périodiques et de journaux ainsi qu'un bon nombre de monographies portant sur le sujet qui nous intéresse ici.

4. La structure du mémoire

Le mémoire est divisé en trois chapitres. Le premier «Le cadre constitutionnel, légal et historique», comme son titre l'indique, constitue une présentation documentaire des textes juridiques traitant de la distribution des pouvoirs de guerre entre les branches législative et exécutive du pouvoir fédéral américain et de l'historique du débat sur cette répartition.

Nous débutons logiquement par une présentation des articles de la Constitution américaine ayant trait aux pouvoirs de guerre ainsi qu'aux pouvoirs dévolus au commandant en chef. La section suivante établit un lien entre le contenu de ces articles et les intentions des Pères Fondateurs. Nous présentons alors le contexte de l'adoption et les opinions de certains acteurs-clés de l'époque tirées, entre autres, de documents comme les *Federalists Papers* ou les compte rendus des conférences constitutionnelles. La troisième section porte sur la dimension juridique du débat entourant les pouvoirs militaires. Nous y examinons brièvement la jurisprudence en la matière en présentant des cas ayant eu un impact certain sur l'équilibre des pouvoirs fédéraux comme *USA v. Curtiss-Wright Export Co.* de 1936 ou *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* de 1952. Sont ensuite présentés certains documents importants (traités et résolutions) relatifs au contentieux sur les pouvoirs de guerre après la Seconde Guerre mondiale en mettant l'accent sur leurs apports et les précisions qu'ils ont pu apporter dans le débat. Dans cette section, une attention particulière est portée au document le plus important pour les fins de la présente étude, soit la *War Powers Resolution* de 1973 (*WPR*). Suit un retour historique sur certains événements et documents qui ont influencé la nature de la *WPR* et les intentions derrière son adoption. Une dernière section dans ce premier chapitre traite du rôle des organisations internationales et de l'impact des documents et traités émanant de ces institutions sur la légitimité des actions prises par la branche exécutive du gouvernement fédéral des États-Unis. Pour chacun des éléments

susmentionnés, précisons que nous nous limitons à un tableau général dont le seul objectif est de mettre la problématique du conflit bosniaque en contexte. Cette présentation est d'autant plus pertinente qu'elle contribue à une meilleure compréhension de la variable permanente, soit la normalisation de certaines pratiques dans le temps. Ainsi, l'analyse historique et juridique constituant ce premier chapitre nous aide à saisir l'évolution coutumière du rôle du Congrès et du poste présidentiel en matière de pouvoirs de guerre.

Le deuxième chapitre porte sur l'étude de cas. Nous y examinons les événements et les interactions entre les principaux acteurs de la formulation de la politique extérieure américaine relativement au conflit bosniaque entre 1992 et 1996. Nous avons adopté une approche chronologique qui facilite l'examen de l'évolution des positions au sujet des pouvoirs de guerre et, en conséquence, de l'évolution de la dynamique inter-institutionnelle à Washington au cours de cette période. De plus, nous identifions et abordons les variables présentes dans notre hypothèse et qui font partie intégrante de notre analyse dans le troisième chapitre.

Le troisième et dernier chapitre du mémoire est de nature proprement analytique. Nous traitons donc séparément les variables et facteurs énoncés dans notre hypothèse, dans la mesure du possible, car il est évident que certains d'entre eux sont intimement reliés et seront donc abordés à plusieurs reprises, notamment la donne partisane. Nous examinerons alors l'ensemble de ce qui ressort de l'étude de cas pour chaque variable et tenterons de démontrer comment chacune vient confirmer notre hypothèse, soit que les 103^e et 104^e Congrès (particulièrement ce dernier) n'ont pas choisi, pour des raisons précises, d'affirmer leurs prérogatives en matière de pouvoirs de guerre malgré une conjoncture apparemment propice à une telle entreprise. Dans un premier temps, nous examinons la variable permanente portant sur la coutume pour ensuite traiter des différentes dimensions politiques de la variable particulière. Certains facteurs sont abordés en continuité, d'autres en rupture avec les

grandes positions présentées dans la première partie du mémoire. Nous faisons référence aux enjeux, débats et précédents plus généraux dont il a été question au chapitre premier afin de rendre l'analyse plus complète. Nous estimons que la grille d'analyse que nous avons élaborée vient confirmer notre hypothèse. Les variables et facteurs sélectionnés expliquent clairement les raisons de la passivité relative du Congrès relativement à la réaffirmation de ses responsabilités militaires dans le conflit bosniaque.

CHAPITRE I

LE CADRE CONSTITUTIONNEL, LÉGAL ET HISTORIQUE

Afin de comprendre davantage l'analyse de cas qui sera faite au second chapitre, il semble d'abord nécessaire de présenter les principaux paramètres du débat sur l'utilisation des pouvoirs de guerre à Washington. Il s'agira ici d'examiner certaines données historiques et juridiques nécessaires à une meilleure compréhension des enjeux. Ce cadre contextuel permet de mieux comprendre la nature des deux variables élaborées au troisième chapitre, particulièrement celle de la variable permanente puisqu'il sera question du développement graduel d'une coutume dans le processus de formulation de la politique étrangère américaine.

1.1 La Constitution de 1787

1.1.1 Les influences et visées initiales à la base du texte constitutionnel

Lorsque la Constitution de la nouvelle république des États-Unis d'Amérique fut rédigée en 1787, les représentants des différents États, les Pères fondateurs, avaient une idée assez claire du genre d'État et de gouvernement dont ils souhaitaient se doter. Leur priorité était de bien définir les paramètres permettant de régir l'essentiel de la politique intérieure. La politique étrangère était alors relativement peu considérée puisqu'il était prioritaire de construire le nouvel État sur des bases solides et clairement définies. Ils s'entendaient sur une position isolationniste et sur sa faisabilité pour la conduite des affaires internationales. Les pouvoirs de politique

étrangère dévolus aux branches législative et exécutive dans la Constitution ne représentent qu'une partie mineure du texte. Dans ce contexte, les pouvoirs relatifs à la guerre et au déploiement des forces armées sont peu nombreux. Le texte constitutionnel est somme toute assez clair lorsqu'il est question de guerre et de paix, malgré certaines dispositions ambiguës, comme on le verra plus loin. Dans une certaine mesure, les attributions constitutionnelles ne sont pas nécessairement cohérentes dans leur singularité, étant intimement inter-reliées³, voire interdépendantes, comme le sous-tend Edward S. Corwin⁴. Cela vient ainsi compliquer l'interprétation que l'on doit en faire. À cet effet, Corwin a d'ailleurs déjà écrit que cela constituait une invitation à lutter pour le privilège de diriger la politique étrangère américaine (traduction libre de «*an invitation to struggle for the privilege of directing American foreign policy*»⁵).

S'inspirant des écrits de Locke et de Montesquieu, les Pères fondateurs ont rédigé la Constitution de façon à limiter l'autorité gouvernementale en attribuant des responsabilités spécifiques à chacune des trois branches de l'appareil étatique fédéral, en divisant l'autorité entre elles et en imposant des contraintes précises à chacune. Par ailleurs, ils ont convenu qu'il y a certaines situations où le président doit intervenir afin de sauvegarder la sécurité nationale. Ces actions orchestrées par l'exécutif dans des contextes particuliers ne sont pas nécessairement autorisées explicitement dans le texte constitutionnel. Certains auteurs comme Timothy Boylan estiment que l'on doit considérer ces initiatives comme des leviers de pouvoir extra-constitutionnels qui peuvent s'avérer nécessaires sans être totalement légaux ou légitimes⁶. Ils se basent

³ Timothy S. Boylan, «War Powers, Constitutional Balance, and the *Imperial Presidency* Idea at Century's End», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, no 2 (Juin 1999), p.234.

⁴ Edward S. Corwin, *The President, office and powers, 1787-1957*, 4e édition, New York : New York University Press, 1957, 519 p.

⁵ *Ibid.*

⁶ Timothy S. Boylan, «War Powers...», *loc.cit.*, p.236.

ainsi sur le principe lockien selon lequel tout exécutif a le droit d'agir et de prendre des décisions pour le Bien commun même si cela implique de transgresser certaines lois ou, dans le cas qui nous intéresse, certains paramètres constitutionnels. Ce «*salus populi suprema lex esto*» peut donc s'appliquer au cas de la présidence américaine pour les tenants de cette position⁷.

L'un des problèmes liés à ce type d'actions unilatérales de la branche exécutive survient lorsque les principaux responsables tentent de justifier leurs décisions en clamant explicitement leur constitutionnalité. Plusieurs présidents l'ont fait au cours des quarante dernières années et ont «étiré» la Constitution au-delà de son cadre réel. Selon l'avis de plusieurs, il est préférable de ne pas tenter de rendre le texte constitutionnel plus «malléable» en jouant avec certaines dispositions parce que cela peut avoir comme conséquence de rendre la Constitution beaucoup moins efficace dans son rôle de contrôle et de balisage de l'exercice du pouvoir politique. Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, les agissements et les décisions d'administrations successives sont venus conforter des transferts de pouvoir entre les branches du gouvernement fédéral. Le danger réside donc dans le fait que ces transferts peuvent facilement devenir des habitudes bien ancrées dans l'exercice du pouvoir. Rappelons que la peur d'un pouvoir exécutif trop puissant avait poussé les Pères fondateurs à énumérer de façon explicite les pouvoirs accordés au président dans le but de circonscrire clairement l'étendue de son autorité⁸. Un amas de pouvoirs discrétionnaires implicites (comme l'implique l'idée d'une portée extra-constitutionnelle du pouvoir présidentiel) viendrait totalement contredire et miner l'Article II de la Constitution et ainsi modifier la nature même du pouvoir exécutif élaboré par les Pères fondateurs.

⁷ David Gray Adler, «The Constitution and Presidential Warmaking: The Enduring Debate», *Political Science Quarterly*, vol. 103, no 1 (Printemps 1988), p.32.

⁸ *Ibid*, p.33.

1.1.2 *Les prérogatives du pouvoir législatif en matière de politique étrangère et de défense*

Arrêtons-nous aux articles relatifs à la politique étrangère et plus particulièrement à la conduite de la guerre et à l'utilisation des forces armées. Dans un premier temps, à la section 8 de l'article premier de la Constitution⁹ les concepteurs du texte constitutionnel ont investi au Congrès la responsabilité de «pourvoir à la défense commune». Le Congrès s'est également vu attribuer le pouvoir «de définir et punir les pirateries et crimes commis en haute mer et les atteintes à la loi des nations». Il est évident que ce dernier pouvoir a perdu de son importance bien que pour certains, cette disposition puisse ouvrir la voie à des opérations militaires qui n'entrent pas dans la définition de la «guerre» comme elle est entendue ailleurs dans la Constitution.

Les pouvoirs de guerre suivants nous intéressent particulièrement pour les fins de la présente analyse. En effet, le Congrès des États-Unis reçoit le pouvoir «de déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles, et d'établir des règlements concernant les prises sur terre et sur mer». Au-delà de la déclaration de guerre proprement dite, cet article traite de circonstances nécessitant l'usage de la force sans entraîner une déclaration de guerre en bonne et due forme. Les lettres de marque ou de représailles ainsi que les captures visent donc expressément des opérations sécuritaires de moindre importance¹⁰. Cette dernière clause constitue d'ailleurs la pierre angulaire du courant de pensée pro-Congrès dans la conduite des affaires militaires. Il est ainsi énoncé de façon non équivoque que l'initiative d'entreprises militaires, qu'il soit question de guerre proprement dite ou

⁹ «La Constitution des États-Unis d'Amérique», in *Le système politique américain*, sous la dir. d'Edmond Orban et Michel Fortmann, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, p.425.

¹⁰ «La Constitution des États-Unis d'Amérique», *op. cit.*, p.425.

d'interventions plus restreintes, revient à la branche législative. Les partisans d'une présidence omnipotente dans le domaine des affaires militaires peuvent donc difficilement trouver une source de légitimité à l'unilatéralisme de l'exécutif dans cette section du texte constitutionnel. C'est plutôt la teneur de certains articles portant sur les pouvoirs présidentiels qui alimentent le débat sur la légitimité du recours à la force entre les deux branches du pouvoir fédéral. Il revient également au Congrès «de lever et d'entretenir des armées, sous réserve qu'aucune affectation de crédits à cette fin ne s'étende sur une période supérieure à deux ans», «de créer et d'entretenir une marine de guerre», «d'établir des règlements pour le commandement et la discipline des forces de terre et des forces de mer». Il est clair qu'une grande partie des pouvoirs liés aux interventions militaires revient à la branche législative.

Finalement, deux autres prérogatives, qui ne sont pas spécifiquement liées à la conduite des affaires extérieures, peuvent avoir un impact certain. D'abord, la clause des pouvoirs implicites et résiduels :

Et de faire toutes les lois qui seront nécessaires et convenables pour mettre à exécution les pouvoirs ci-dessus mentionnés et tous autres pouvoirs conférés par la présente Constitution au Gouvernement des États-Unis ou à l'un quelconque de ses départements ou fonctionnaires.¹¹

Ensuite, la clause du «*Power of the Purse*» que l'on retrouve à la section 9 du texte constitutionnel, le pouvoir de financement que détient exclusivement le Congrès : «Aucune somme ne sera prélevée sur le Trésor, si ce n'est en vertu d'affectations de crédits stipulées par la loi». Pour les Pères fondateurs, cette clause est l'une des pierres d'assise du contrôle législatif, notamment en matière de défense, puisqu'une fois des hostilités déclenchées, l'on s'est assuré de mettre le pouvoir financier et le pouvoir militaire dans des institutions séparées. Plusieurs spécialistes estiment d'ailleurs que l'avènement des gouvernements démocratiques est

¹¹ *Ibid.*

directement lié au contrôle législatif du pouvoir de dépenser (incluant les affaires étrangères et la défense)¹². Aux yeux de James Madison, le «*Power of the Purse*» représentait l'instrument le plus efficace pour les représentants immédiats du pouvoir populaire si toute correction ou réorientation de situation s'avérait nécessaire¹³. En 1789, Thomas Jefferson dit à Alexander Hamilton, en parlant du pouvoir de dépenser: «*we have already given (...) one effectual check to the Dog of war by transferring the power of letting him loose from the executive to the legislative body, from those who are to spend to those who are to pay*»¹⁴. En attribuant au Congrès la totalité des pouvoirs financiers de l'État, les Pères fondateurs souhaitaient, entre autres, éviter les guerres civiles comme ce fut le cas en Angleterre alors que les représentants du peuple ne disposaient pas des leviers financiers pour contrôler les décisions du monarque.

Toutefois, comme l'a souligné Charles Black¹⁵, même si l'Article I attribue explicitement à peu près tous les pouvoirs au Congrès et que l'Article II confère des pouvoirs limités au président, le Congrès n'est absolument pas structuré pour faire preuve d'un réel leadership. Les sources de pouvoir sont trop nombreuses, l'institution étant territorialement trop dispersée. De plus, le bicaméralisme contribue à rendre l'institution peu consensuelle. À l'opposé, on peut penser que la présidence est parfaitement conçue pour assumer un leadership et il est donc logique qu'avec le temps, un certain transfert de responsabilités se soit opéré sur le plan de la conduite de la politique étrangère et de la guerre. L'institution exécutive est la seule en mesure

¹² Louis Fisher, *Presidential War Power*, Lawrence : Kansas University Press, 2004, p.11.

¹³ Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, *The Federalist*, New York : The Modern Library, 1941, p.268.

¹⁴ William C. Banks et Jeffrey D. Straussman, «A New Imperial Presidency? Insights from U.S. Involvement in Bosnia», *Political Science Quarterly*, vol. 114, no 2 (1999), p.196.

¹⁵ Harold Hongju Koh, *The National Security Constitution*, New Haven et Londres : Yale University Press, 1990, p.118.

de centraliser et de coordonner le processus décisionnel. Elle peut orienter, voire «énergiser», la politique étrangère, ce qui semble *a priori* extrêmement difficile pour le Congrès ou même l'ensemble de la bureaucratie fédérale. Par ailleurs, contrairement à ce qui prévaut dans un régime de monarchie parlementaire comme celui de la Grande-Bretagne, le Président ne possède pas l'autorité constitutionnelle de changer l'«état de paix» en «état de guerre». Le Congrès, détenteur de cette responsabilité, ne peut quant à lui déléguer de manière légitime ce pouvoir à la présidence¹⁶. Cependant, dans le cas où certaines circonstances nécessiteraient une intervention armée de la part des États-Unis, sans mener à un «état de guerre» au sens du droit international ou constitutionnel, la Constitution américaine n'est pas très précise sur la légalité d'une action unilatérale de la part de l'exécutif¹⁷. Ce n'est donc pas un hasard si, au cours des deux cents ans d'histoire de l'Union, divers présidents ont exploité ce genre de non-dits ou d'ambiguïtés constitutionnelles afin de s'accaparer certaines responsabilités aux dépens du Congrès¹⁸. Dans une monarchie constitutionnelle, même si la Chambre bloque rarement les mesures du gouvernement en place, un vote de non-confiance est l'ultime instrument de contrôle sur l'exercice arbitraire du pouvoir exécutif. Dans le système constitutionnel américain, la séparation des pouvoirs et l'attribution des pouvoirs de guerre à un autre organe politique que l'exécutif joue théoriquement la même fonction, soit de limiter le pouvoir de celui-ci et de promouvoir son imputabilité vis-à-vis de la population américaine¹⁹.

¹⁶ Edward Keynes, «The War Powers Resolution: A Bad Idea Whose Time has Come and Gone?», *University of Toledo Law Review*, vol. 23, no 2 (1992), p.354.

¹⁷ Matthew D. Berger, «Implementing a United Nations Security Council Resolution: The President's Power to Use Force without the Authorization of Congress», *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 15, no 84 (1991-1992), p.103.

¹⁸ *Ibid*, p.109.

¹⁹ Edward Keynes, «The War Powers Resolution...», *loc.cit.*, p.355.

1.1.3 Les prérogatives du pouvoir exécutif

Les Pères fondateurs ont toutefois été beaucoup moins explicites quant aux pouvoirs de la présidence en matière de politique étrangère et de guerre. Ainsi, les prérogatives exécutives dans ce domaine se limitent à quatre énoncés. Premièrement, au tout début de la section 2 de l'Article II, on retrouve l'importante clause du commandant en chef : «Le président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des États-Unis, et de la milice des divers États quand celle-ci sera appelée au service actif des États-Unis»²⁰. Cette clause est au centre du contentieux inter-institutionnel au sujet des prérogatives de guerre. En effet, c'est cette clause que les présidents ont fréquemment invoquée pour justifier des initiatives dans le domaine militaire ou s'accaparer des pouvoirs constitutionnellement attribués à la branche législative. Au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, le président Harry Truman a ouvert une boîte de Pandore en envoyant de façon unilatérale des troupes en Corée en 1950. L'initiative de l'administration Truman et son recours à la clause du commandant en chef ont donc été la source de légitimité d'interventions unilatérales ultérieures d'autres présidents. Toutefois, comme le souligne Ryan C. Hendrickson²¹, il est tout à fait erroné de prétendre que la Constitution, à travers cette clause, attribue des pouvoirs unilatéraux à la présidence. Malgré certaines dispositions plus évasives, Hendrickson croit en effet que le Congrès constitue le véritable arbitre de ce qui doit être fait. Le président doit se plier à ses exigences en matière d'utilisation de la force et ne dispose que de pouvoirs relativement limités ayant trait à d'éventuelles ripostes que les États-Unis peuvent orchestrer si leur intégrité nationale a été préalablement violée. Après tout, comme l'indique Alexander Hamilton dans le *Federalist Paper* #69 la clause du commandant en chef se résume à ceci : «[the President has] supreme command and direction of the military and naval forces, as 1st general and

²⁰ «La Constitution des États-Unis d'Amérique», *op.cit.*, p.427.

²¹ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, Nashville : Vanderbilt University Press, 2002, p.8.

*administrator of the Confederacy...*²². Malgré le cumul impressionnant de fonctions dont jouit le président - commandant en chef, «*chief executive*», «*chief legislator*», représentant principal de la nation en politique étrangère - il est difficile d'outrepasser la directive constitutionnelle relative à la déclaration de guerre et au déclenchement d'hostilités²³.

Pour expliquer l'accroissement des responsabilités de l'exécutif au fil des ans, il est aussi nécessaire de reconnaître l'importance des considérations structurelles malgré l'évidente préférence des Pères fondateurs pour le pouvoir législatif²⁴. En effet, si la présidence dispose de la capacité institutionnelle d'entreprendre l'action gouvernementale (rapidité, secret, flexibilité, efficacité, etc.), elle a également le fardeau de générer des réponses rapides à des enjeux intérieurs et extérieurs imprévus. Comme on le verra plus loin, les réformes opérées par le Congrès après l'échec du Vietnam ont accentué le décalage entre les branches exécutive et législative puisqu'elles sont venues décentraliser et démocratiser les processus de formulation de politiques au Congrès, laissant celui-ci incapable de développer son propre programme cohérent de politique étrangère²⁵.

Selon King et Leaves, il existe trois justifications à l'utilisation de la force par le président²⁶. Dans un premier cas, l'exécutif peut contrôler le déploiement de troupes en temps de paix, dans la mesure où les décisions ne poussent pas à une entrée en guerre éventuelle de la nation. Il est ici question du vide constitutionnel préalablement mentionné qui ne permet pas de savoir si les pouvoirs militaires du

²² Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, *op.cit.*, p.448.

²³ Matthew D. Berger, «Implementing a United Nations...», *loc.cit.*, p.97

²⁴ Harold Hongju Koh, *The National Security Constitution, op.cit.*, p.119.

²⁵ *Ibid*, p.121.

²⁶ Matthew D. Berger, «Implementing a United Nations...», *loc.cit.*, p.83-109.

président demeurent les mêmes en temps de paix. Le deuxième cas se réfère strictement au contenu du texte constitutionnel. Le Congrès est le détenteur des pouvoirs de guerre dans un contexte où des hostilités mènent clairement à un contexte de grand affrontement. Le président n'a alors comme pouvoir que la conduite des forces armées envoyées par le Congrès. Le troisième cas est sans doute le plus intéressant. Il s'agit des circonstances où on peut reconnaître des autorités concurrentes en matière de recours à la force. On parle ici de situations qui semblent favoriser le développement imminent d'un «état de guerre» au sens juridique du terme, mais qui ne l'entraînent pas. Cependant, la signification première du texte constitutionnel de 1787, l'historique de son élaboration, les assises idéologiques de ses rédacteurs ainsi que les nombreuses interprétations des tribunaux au cours de l'histoire ont donné raison aux défenseurs des prérogatives législatives. On conçoit donc généralement l'utilisation de la force dans la perspective du deuxième cas présenté par Leaves et King.

1.2 Les Pères fondateurs et la Constitution de 1787

1.2.1 *Les intentions des Pères fondateurs : l'idéal républicain et la rupture avec l'Europe*

Le contexte post-révolutionnaire aux États-Unis, notamment au lendemain de l'échec relatif de la Confédération, a en partie dicté les prémices du texte constitutionnel que devaient élaborer les Pères fondateurs au cours de l'année 1787. Ces derniers souhaitaient l'instauration d'une véritable république et manifestaient la volonté d'investir le Congrès de la quasi totalité du pouvoir fédéral, notamment du pouvoir de déclarer la guerre. On comprend alors aisément cette rupture avec l'Europe puisque les puissances du Vieux continent ne laissaient ce type de pouvoirs qu'au monarque. En lisant les délibérations de la Convention constitutionnelle de

1787, on se rend compte que les délégués prônent tous les principes de prise de décision collective et de compétences partagées en politique étrangère. Par dessus tout, les délégués s'accordent tous sur un principe républicain d'importance capitale : la sagesse collective de plusieurs hommes est toujours supérieure à celle d'un seul homme²⁷. Le principe de la séparation des pouvoirs tiré du *Second traité du gouvernement* de Locke, qui a grandement influencé les écrits de Montesquieu, constitue une influence de premier plan pour les concepteurs de la Constitution américaine. La crainte de l'abus de pouvoir est à l'origine de la mise en place d'un processus ardu de formulation de politique étrangère efficace. Comme l'a indiqué Alexander Hamilton dans le *Federalist Paper* #75 : «*The history of human conduct does not warrant that exalted opinion of human virtue (...) to the sole disposal of a magistrate created and circumstanced as would be a president of the United States*»²⁸. Toutefois, l'expérience de la Confédération a démontré aux Pères fondateurs que le nouvel État devait avoir un gouvernement fédéral plus fort, disposant de responsabilités plus grandes et mieux ciblées. De plus, au-delà du principe lockien de la séparation des pouvoirs et du «modèle Madison» (exécutif-législatif-judiciaire), on peut penser que les délégués ont volontairement laissé certaines zones grises dans le texte constitutionnel sur le plan des prérogatives revenant à l'exécutif et au législatif afin de calmer les ardeurs de l'un ou de l'autre et ainsi favoriser le fameux principe des «poids et contrepoids». Tout cela aurait également comme conséquence de les garder imputables vis-à-vis de la population²⁹. Comme cette dernière doit assumer les sacrifices humains et financiers c'est elle qui,

²⁷ David Gray Adler et Louis Fisher, «The War Powers Resolution: Time to Say Goodbye?», *Political Science Quarterly*, vol. 113, no 1 (1998), p.7.

²⁸ Hamilton, James Madison et John Jay, *op.cit.*, p.487.

²⁹ Edward Keynes, «The War Powers Resolution...», *loc.cit.*, p.361.

en dernière analyse, doit se prononcer. On doit donc s'assurer que ce pouvoir soit conféré à la branche la plus représentative du peuple, soit le Congrès³⁰.

1.2.2 *La Convention constitutionnelle de 1787 et les délibérations sur la politique extérieure*

La question des pouvoirs de politique étrangère, particulièrement ceux liés au déclenchement et à la conduite de la guerre, n'a pas constitué un enjeu majeur au cours de la Convention. Les délégués étaient à peu près tous d'accord sur les grands principes à adopter et les clauses à inclure dans le texte constitutionnel. En lisant les délibérations relatives à la clause sur les pouvoirs de guerre, on constate que les représentants étaient déterminés à soumettre la présidence à l'autorité des membres de la branche législative. Madison a décrit les pouvoirs de guerre dévolus au Congrès par la Constitution en faisant référence aux articles déjà élaborés dans le cadre du projet confédératif de 1782. Il est donc fort peu probable que Madison et les autres délégués à la convention auraient été prêts à élargir les pouvoirs de guerre attribués au président au-delà des pouvoirs défensifs accordés en cas d'invasion ou d'attaques des territoires d'États étrangers, alliés ou non des États-Unis. Le seul véritable débat a porté sur la formule à adopter entre les concepts de faire ou de déclarer la guerre («*to declare or make war*»). En effet, Madison et Gerry estimaient qu'il était préférable d'inscrire que le Congrès avait la responsabilité de déclarer la guerre et que cette nuance donnait libre-cours à la conduite de la guerre par le président et donc, au respect de la clause du commandant en chef de l'Article II³¹. Un élément essentiel pour les représentants des États était que cette clause assurait un contrôle civil de l'armée. On ne souhaitait visiblement pas que les responsabilités liées à la conduite

³⁰ Matthew D. Berger, «Implementing a United Nations...», *loc.cit.*, p.95.

³¹ «Framers' Debate on the War Power (August 17th 1787)», in *Presidential War Power*, Louis Fisher, p.283-284, Lawrence : Kansas University Press, 2004.

de la guerre, une fois la décision prise par les membres du Congrès, reviennent à un État-major nommé et non élu. Quoique les discussions relatives à la clause sur les pouvoirs de guerre représentent une partie plutôt limitée des débats, certains analystes comme Peter Raven-Hansen³² croient que l'on peut aisément arriver à certaines conclusions sur les visées des Pères fondateurs. En outre, les représentants ont notamment conçu un processus institutionnel visant à complexifier l'entrée en guerre et faciliter la continuité de la paix ou l'atteinte de celle-ci. En imposant à la présidence une autorisation préalable émanant du Congrès, ils s'assuraient qu'il serait difficile de plonger la nation en «état de guerre». L'éventualité d'importantes pertes de vies et d'argent était jugée assez grave pour prévoir un processus d'action conjointe entre le législatif et l'exécutif³³.

Par contre, certains auteurs comme William Michael Treanor estiment que tant les pro-Congrès que les pro-exécutif ne peuvent totalement confirmer leurs positions en s'appuyant sur la volonté réelle des Pères fondateurs³⁴. Si on se fie uniquement au contenu des débats de la Convention constitutionnelle, la reconnaissance de la primauté du Congrès semble évidente. Toutefois, comme l'avancent certains penseurs pro-exécutif, le concept de la déclaration formelle de guerre avait, à l'époque, un sens bien déterminé en droit international. «Déclarer la guerre» ne signifiait pas nécessairement ouvrir des hostilités, mais permettait plutôt de classer un conflit comme une guerre pour des raisons strictement légales. À ce titre, on reconnaissait donc, tant en Angleterre qu'aux États-Unis, que l'exécutif était

³² Peter Raven-Hansen, «Constitutional Constraints: the War Clause», in *The U.S. Constitution and the Power to go to War*, sous la dir. de Gary M. Stern et Morton H. Halperin, p.29-54, Westport et Londres : Greenwood Press, 1994.

³³ Edward Keynes, «The War Powers Resolution...», *loc.cit.*, p.353.

³⁴ William Michael Treanor, «Fame, the Founding, and the Power to Declare War», *Cornell Law Review*, no 82 (1996-1997), p.698.

en mesure d'entreprendre légitimement une guerre³⁵. Cependant, selon John Hart Ely, on peut identifier trois raisons inter-reliées qui ont convaincu les Pères fondateurs d'opter pour la primauté de la branche législative dans le processus d'entrée en guerre³⁶. Premièrement, l'autorité du Congrès est assumée dans un contexte impliquant un grand nombre d'intervenants donc plusieurs points de vue représentant directement la volonté du peuple américain. Deuxièmement, les entités politiques plus «lourdes» bougent plus lentement et donnent ainsi l'assurance d'un certain temps de réflexion avant toute prise de décision capitale. Finalement, la répartition calculée des pouvoirs entre la Chambre des représentants et le Sénat maximise les chances que le peuple se range derrière l'État fédéral advenant la possibilité d'une implication directe de celui-ci dans une guerre ou un conflit de moindre importance. L'évaluation des risques et des différentes options est alors assurée par la dynamique intra-institutionnelle.

1.3 La dimension juridique du débat

Le litige entre les deux branches du pouvoir politique fédéral s'est souvent retrouvé devant les tribunaux au cours de l'histoire des États-Unis. La mésentente étant à la base de nature constitutionnelle, certains acteurs ont décidé de faire valoir leurs droits constitutionnels dans des contextes bien précis, généralement afin de rendre des pratiques de l'exécutif illégales ou illégitimes. Nous présenterons d'abord très brièvement les deux principaux courants juridiques aux États-Unis lorsqu'il est question de droit constitutionnel et de l'interprétation du texte fondateur. Ce bref aperçu nous aidera par la suite à comprendre certains jugements que des tribunaux américains ont présentés au cours du dernier siècle.

³⁵ *Ibid*, p.699.

³⁶ *Ibid*, p.711.

L'interprétation que l'on fait de la volonté initiale des rédacteurs d'un texte constitutionnel est très révélatrice de l'idéologie à laquelle on adhère. Aux États-Unis, on peut distinguer deux courants principaux en regard de l'interprétation de la Constitution³⁷. Le premier courant est celui des «Originalistes»³⁸. Ces derniers, de tendance plutôt conservatrice, abordent le texte en tenant compte exclusivement de l'intention première de ses auteurs. Ils ne considèrent pas la dimension évolutive du droit. Ils s'opposent au fait que des tribunaux peuvent aujourd'hui statuer sur des problématiques diverses en appliquant un texte constitutionnel dénaturé de sa portée et de sa signification originelle. Pour eux, les tribunaux ne possèdent aucunement la légitimité de prendre leurs distances par rapport à la vision des Pères fondateurs. Le second courant regroupe les tenants de l'idéologie plus libérale. On les appelle les «Interprétivistes»³⁹. Ceux-ci ont une conception évolutive du droit. Pour une série de raisons, ils estiment que la Constitution ne peut absolument pas être interprétée de la même façon qu'il y a plus de deux cents ans. Le texte rédigé par les Pères fondateurs constitue, selon eux, non pas une norme figée dans le temps, mais plutôt une «norme vivante»⁴⁰. Nous verrons dans les prochaines sections que les divers arrêts concernant la distribution des pouvoirs entre les branches sont empreints de ces deux courants juridiques et idéologiques.

Au cours de l'histoire de la république, les divers tribunaux ont considéré la politique étrangère comme étant trop liée aux choix politiques pour qu'ils soient en mesure de statuer clairement à son égard. Dans certains cas où ils acceptaient des requêtes, ils ont tout simplement refusé de procéder, prétextant que les contentieux

³⁷ Michel Troper, *La Philosophie du Droit*, Paris : Presses Universitaires de France, 2003, p.105.

³⁸ Il n'existe pas d'expression consacrée pour ce courant. Le terme «traditionaliste» pourrait donc être également utilisé ici.

³⁹ De la même façon, il n'existe pas d'expression consacrée pour ce courant. Certains qualifient ainsi cette approche d'«accommodationniste».

⁴⁰ *Ibid.*

n'étaient pas assez développés ou «prêts» à être tranchés⁴¹. Actuellement, le courant dominant dans la jurisprudence américaine concernant les pouvoirs de guerre est le respect de l'autorité, qu'elle émane de l'exécutif, du législatif ou des deux institutions. Plusieurs spécialistes et acteurs politiques américains critiquent sévèrement la branche judiciaire pour son comportement dans le dossier des pouvoirs de guerre. Ils prétendent que l'implication active des tribunaux dans le débat au cours du XIX^e siècle et au début du XX^e a laissé place à un laisser-aller judiciaire évident au lendemain du Second Conflit mondial⁴². En refusant fréquemment de se prononcer sur l'épineuse question, la branche judiciaire est, selon plusieurs d'entre eux, l'une des grandes responsables de l'extension abusive des prérogatives présidentielles en matière de politique étrangère et, plus précisément, en affaires militaires. Au grand dam des tenants de la pensée pro-Congrès, cette abstention quasi systématique de la part des tribunaux américains a contribué au développement d'une doctrine judiciaire minimisant les recours législatifs contre la présidence⁴³.

L'histoire récente a toutefois démontré qu'il est bien plus facile pour le Congrès de soutenir des politiques populaires provenant de la Maison-Blanche que de consacrer des efforts à des recours légaux laborieux et souvent abstraits. De toute façon, comme nous le verrons plus loin, même s'il est arrivé que des tribunaux se prononcent sur l'utilisation des pouvoirs de guerre, ils ont presque toujours évité de statuer clairement, laissant place à un grand nombre d'affrontements inter-branches. Selon Dean Rostow, il semble justifié de considérer le pouvoir de déclarer la guerre comme un pouvoir quasi juridique dans le sens où le Congrès détermine s'il doit faire

⁴¹ David P. Forsythe et Ryan C. Hendrickson, «U.S. Use of Force Abroad: What Law for the President?», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 26, no 4, (automne 1996), p.957.

⁴² Timothy S. Boylan, «The Courts and the War Power: Constitutional Challenges and Judicial Doctrine», *United States Air Force Academy Journal of Legal Studies*, no 11 (2002), p.2.

⁴³ *Ibid.*

une déclaration légale stipulant qu'il existe bel et bien un «état de guerre»⁴⁴. Dans une majorité de cas, la déclaration formelle de guerre suit donc le commencement des hostilités plutôt que l'inverse. Elle ne vise donc pas à légaliser les hostilités elles-mêmes. Cette vision des choses vient servir la cause des pro-exécutif qui voient la clause du commandant en chef comme suffisante pour légitimer l'entrée en guerre de la nation. Nous examinerons maintenant certains cas précis amenés devant les tribunaux au cours du siècle dernier et qui sont venus alimenter le débat sur l'utilisation légitime de la force par le gouvernement fédéral américain.

1.3.1 *United States of America v. Curtiss-Wright Export Corporation (1936)*

Le premier cas est peut-être celui le plus cité lorsque l'on traite de la légitimité du recours à la force aux États-Unis. Il s'agit de l'affaire *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation* de 1936. Cet arrêt a créé un précédent juridique en matière de politique étrangère. Les défenseurs de l'approche unilatéraliste de l'exécutif basent généralement leur argumentation sur le verdict du juge Sutherland dans cette affaire⁴⁵. On peut résumer l'affaire en disant que l'on remettait en question la constitutionnalité d'une résolution conjointe du Congrès qui enjoignait le président de mettre un terme à la vente d'armes à la Bolivie et au Paraguay, tous deux impliqués dans la Guerre du *Chaco* (immense région frontalière revendiquée de part et d'autre). Si ce processus pouvait mener à une paix réelle, le gouvernement se devait de mettre un frein aux activités de la compagnie d'exportation *Curtiss-Wright*.

Le juge Sutherland est cependant allé beaucoup plus loin dans ses conclusions que ce qu'aurait nécessité la dispute. Il a affirmé qu'il fallait faire une distinction

⁴⁴ William Michael Treanor, «Fame, the Founding, and the Power to Declare War», *loc.cit.*, p.708.

⁴⁵ David Gray Adler, «The Constitution and Presidential Warmaking...», *loc.cit.*, p.30.

entre la souveraineté intérieure et la souveraineté extérieure des États-Unis. Concernant cette dernière, Sutherland a statué que le président exerçait une autorité exclusive en matière de politique étrangère : «*the President has plenary and exclusive authority as the sole organ of the federal government in the field of international relations*»⁴⁶. En d'autres mots, l'autorité inhérente à la présidence en matière de politique étrangère est fondamentalement extra-constitutionnelle. Pour Sutherland, les affaires intérieures et les affaires étrangères sont très différentes. Les premières trouvent leur origine dans le texte constitutionnel, alors que les secondes se situent à l'extérieur de ce cadre. Même si son argumentation était, aux yeux de nombreux intervenants, déficiente légalement et historiquement, il a contribué à accroître le pouvoir présidentiel et à faire reconnaître le poids d'un pouvoir exécutif indépendant⁴⁷.

Selon David Gray Adler, Sutherland entretenait une conception totalement chimérique de la souveraineté. L'idée que la souveraineté extérieure de l'État repose exclusivement sur la présidence sans contrevenir au contenu de la Constitution lui paraît complètement farfelue et sans fondement, tant théorique que factuel⁴⁸. Précisons d'ailleurs au passage que depuis cet arrêt pour le moins controversé, de nombreux tribunaux ont jugé que la Constitution couvrait bel et bien les paramètres de la conduite des relations extérieures niés par Sutherland. Le cas *Curtiss-Wright* reste quand même souvent cité pour justifier des transferts de pouvoir de la branche législative à la branche exécutive. Il l'est également pour appuyer l'idée que le président dispose de pouvoirs indépendants, implicites et inhérents en politique

⁴⁶ *U.S. v. Curtiss-Wright Export Corporation* (21 décembre 1936), 299 U.S. 304 (U.S. SC), Findlaw, en ligne : <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=299&invol=304>, page consultée le 21 novembre 2005.

⁴⁷ Louis Fisher, *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station : Texas A&M University Press, 2000, p.29.

⁴⁸ David Gray Adler, «The Constitution and Presidential Warmaking...», *loc.cit.*, p.31.

étrangère qui lui confèrent donc des responsabilités au-delà du cadre constitutionnel initial. Dans le deuxième chapitre, nous verrons comment le président Clinton s'est justifié en fonction de cette doctrine du «*sole organ*» dans le cas de l'intervention des forces armées américaines en Bosnie-Herzégovine.

1.3.2 *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer (Steel Seizure Case, 1952)*

Le «*Steel Seizure Case*»⁴⁹ de 1952 est un autre jugement qui est fréquemment mentionné dans toute discussion traitant de la légitimité de l'utilisation des pouvoirs de guerre. Cette affaire s'est déroulée en pleine Guerre de Corée. Un conflit de travail dans le secteur des industries de l'acier menaçait alors l'effort de guerre. L'acier était central dans la production de matériel militaire et le président Truman était prêt à prendre des mesures drastiques pour assurer le rendement des entreprises concernées. C'est ainsi qu'il a mandaté son secrétaire au Commerce, Charles Sawyer, de prendre possession des principales fonderies et autres usines du secteur métallurgique au nom du gouvernement. Sawyer a donc pris la décision de prendre le contrôle, par décret, de l'usine de Youngstown, d'envoyer des représentants gouvernementaux et de renvoyer les membres de son conseil d'administration⁵⁰. La direction de l'usine s'est alors tournée vers les tribunaux.

Le principal apport de ce jugement est le concept de «zone grise» («*zone of twilight*») du juge Jackson et certaines observations du juge Frankfurter. Nous allons donc examiner brièvement les trois scénarios relatifs au pouvoir présidentiel qui ont été énoncés par le juge Jackson dans l'arrêt du «*Steel Seizure Case*». Premièrement,

⁴⁹ *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (2 juin 1952), 343 U.S. 579 (U.S. SC), Cornell University Law School, en ligne : http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0343_0579_ZS.html, page consultée le 2 décembre 2005.

⁵⁰ *Ibid.*

le président peut se retrouver en position d'autorité maximale. Dans ce contexte, il agit en réaction à une requête explicite et formelle du Congrès ou travaille avec son autorisation. Ses pouvoirs correspondent alors à tout ce que la Constitution lui confère et à tout ce que le Congrès peut lui déléguer dans de telles circonstances⁵¹. Le deuxième scénario est celui de l'autorité minimale. Les initiatives présidentielles sont alors incompatibles avec la volonté explicite ou implicite du Congrès. Son autorité repose alors uniquement sur ce que la Constitution lui a attribué et peut être contrecarrée par les pouvoirs du Congrès. Le troisième scénario est le plus intéressant. Il est ici question de la «zone grise». C'est le scénario selon lequel le Congrès n'accorde pas de pouvoir au président, mais ne lui en retire pas non plus. La «*twilight zone*» de Jackson s'applique en fait lorsque les responsabilités dans certains champs sont concurrentielles ou lorsque la distribution du pouvoir n'est pas constitutionnellement claire. Comme l'a énoncé le juge Jackson : «*Presidential Powers are not fixed but fluctuate, depending upon their disjunction or conjunction with those of Congress*»⁵².

Dans son jugement d'opinion et son jugement concurrentiel, le juge Frankfurter a présenté certains arguments venant nourrir le débat sur l'utilisation de la force et des pouvoirs de guerre. En effet, ce dernier a affirmé que les pouvoirs exécutifs et législatifs n'étaient pas exclusivement déterminés par le texte constitutionnel. Les comportements de chacune des branches au fil des ans ont apporté de nouvelles interprétations au texte constitutionnel⁵³. C'est précisément dans cet argumentaire que Frankfurter présente sa vision évolutive du droit, prise par un

⁵¹ Louis Fisher, *Presidential War Power*, op.cit., p.265.

⁵² *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (2 juin 1952), 343 U.S. 579 (U.S. SC), Cornell University Law School, en ligne : http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0343_0579_ZS.html, page consultée le 2 décembre 2005.

⁵³ Louis Fisher, *Presidential War Power*, op.cit., p.266.

grand nombre de spécialistes prônant un pouvoir exécutif fort en affaires étrangères. Il précise alors : «*It is an inadmissibly narrow conception of US constitutional law to confine it to the words of the Constitution and to disregard the gloss which life has written upon them...*»⁵⁴. Toutefois, même si certains voient dans les propos de Frankfurter une légitimation de l'accroissement des pouvoirs de la présidence en matière de politique étrangère, ils semblent ignorer une phrase importante dans le témoignage du juge : «*Illegality cannot attain legitimacy through practice*»⁵⁵. À travers son articulation de la théorie du droit coutumier (ou de sa vision évolutive du droit), Frankfurter apporte deux arguments permettant de rendre un pouvoir de guerre coutumier constitutionnellement légitime pour le président. Dans un premier temps, le juge traite de ce qu'il désigne comme la «*consistent practice*» qu'on pourrait traduire librement par pratique conséquent. De façon concise, il reconnaît que la pratique d'utilisation de la force et d'envoi de troupes à l'étranger par l'exécutif doit être systématique, continue et de longue durée si elle doit être légitime aux yeux des autres acteurs du système⁵⁶. Dans un deuxième temps, il affirme que le Congrès doit être conscient de son acquiescement. À travers ses réseaux d'information, ses rapports et le travail de ses commissions, il doit identifier la pratique en question et doit ainsi la reconnaître de façon explicite. Cela signifie qu'en ne profitant pas de son rôle dans le processus de formulation des politiques pour s'objecter à des initiatives discutables de la part de l'exécutif, le Congrès peut parfois favoriser la prise de décision de façon indépendante par le pouvoir présidentiel. En ce sens, Frankfurter estime qu'une participation normale du Congrès à l'adoption de certaines législations, centrales ou collatérales à la conduite d'une politique étrangère précise, peut

⁵⁴ *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (2 juin 1952), 343 U.S. 579 (U.S. SC), Cornell University Law School, en ligne : http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0343_0579_ZS.html, page consultée le 2 décembre 2005.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Peter Raven-Hansen, «Constitutional Constraints: the War Clause», *op.cit.*, p.32.

constituer un consentement tacite à travers la pratique et contribue ainsi au développement d'un certain droit constitutionnel coutumier. C'est la raison pour laquelle, dans un contexte où il est désormais courant pour le président d'agir unilatéralement, il est préférable, selon Frankfurter, que le Congrès (dans une majorité de cas) reconnaisse son impuissance face à la volonté de la Maison-Blanche⁵⁷.

1.3.3 *Immigration and Naturalization Service v. Chadha (1983)*

Ce jugement datant de 1983 portait sur la légalité des résolutions concurrentes votées par le Congrès. Ce qu'il est important de savoir, c'est qu'une résolution concurrente est considérée comme une forme de veto législatif. Ce dispositif de veto était d'ailleurs intégré au principal document traitant de l'utilisation de la force et l'entrée en guerre, soit la *War Powers Resolution (WPR)* de 1973. Or, le Congrès ne peut légiférer ou adopter des politiques sans les présenter au président pour qu'il y appose sa signature. La pratique de cette forme de veto a donc été interdite suite à l'arrêt émis pour cette cause. Les résolutions concurrentes ont alors été considérées comme un moyen de contrôler la branche exécutive et non pas un simple processus interne propre à la branche législative. Le jugement stipule que dans l'éventualité où le Congrès souhaite contrôler certaines décisions de la présidence, les deux chambres doivent proposer un projet de loi ou une résolution conjointe pour ensuite la présenter au président pour fins de signature ou de veto⁵⁸. Selon l'arrêt *Chadha*, la seule définition possible et légalement admissible du veto législatif est la suivante: «*a condition placed on delegated authority, such as the one-House legislative veto that*

⁵⁷ *Ibid*, p.31.

⁵⁸ *Immigration and Naturalization Service v. Chadha* (23 juin 1983), 462 U.S. 919 (U.S. SC), Cornell University Law School, en ligne : http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0462_0919_ZS.html, page consultée le 2 décembre 2005.

accompanied the delegation of reorganization power to the President, or the two-House veto attached to rule-making authority for the Federal Trade Commission»⁵⁹. Suite à *Chadha*, le Congrès a reconnu ses torts et adopté une mesure exigeant le recours à une résolution conjointe lorsqu'il souhaite que le président retire des troupes impliquées dans des hostilités⁶⁰. À la lumière de ce jugement, on peut penser que cet amendement apporté à la *WPR* renforce le pouvoir présidentiel puisque la Constitution exige une majorité des deux tiers du Congrès pour renverser un veto présidentiel et non une simple résolution concurrente. Il en sera d'ailleurs question lorsque nous traiterons du document de 1973 de façon plus exhaustive.

1.3.4 Campbell v. Clinton (1999)

Même s'il est survenu après les événements de 1992 à 1996, nous allons brièvement nous attarder au jugement *Campbell v. Clinton* datant de 1999. La poursuite intentée au président Clinton devant la Cour du District de Washington D.C. portait sur la légalité du pouvoir présidentiel de poursuivre les hostilités contre la Serbie sous prétexte d'un manque flagrant d'autorité constitutionnelle⁶¹. Le président Clinton avait ordonné des bombardements au Kosovo avant que la question ne puisse être débattue au Congrès. Et comme ce fut le cas pour la cause *Dellum v. Bush* neuf ans auparavant, on a entamé le recours légal uniquement après l'offensive aérienne. La poursuite a été intentée par 26 membres de la Chambre des représentants. En fait, dans ce dossier, on ne peut parler véritablement d'un arrêt puisque le juge Paul L. Friedman a pris la décision d'abandonner la poursuite pour cause de manque d'«opposition législative» (*«legislative standing»*). En d'autres

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Edward Keynes, «The War Powers Resolution...», *loc.cit.*, p.356.

⁶¹ *Campbell v. Clinton* (22 octobre 1999), no 99-5214 (U.S. District Court., Washington D.C.), en ligne : http://lawofwar.org/Campbell_v_Clinton.htm, page consultée le 6 janvier 2005.

mots, c'est l'absence d'une dispute inconciliable entre les deux branches qui a poussé le juge à prendre une telle décision⁶². L'absence de positions irréconciliables met une fois de plus l'accent sur le concept de consentement implicite du Congrès souligné dans de nombreuses décisions judiciaires au cours du dernier siècle. Le même tribunal en était venu à une conclusion similaire dans l'affaire *Dellum v. Bush*⁶³. Il semble effectivement douteux de donner raison au Congrès dans ses recours judiciaires contre l'autorité indépendante de la présidence alors que ce même Congrès n'a pas épuisé tous les recours mis à sa disposition par la Constitution et la coutume pour limiter ou contrecarrer les visées de l'exécutif.

1.4 L'origine du renforcement de la présidence à la suite du Second Conflit mondial

À la suite au Second conflit mondial, l'institution présidentielle a accru considérablement ses pouvoirs aux dépens du Congrès. Comme l'a laissé entendre Arthur Schlesinger Jr. en 1973, les premières décennies de l'après-guerre auront été celles de la «présidence impériale»⁶⁴. Pour des raisons politiques, partisans et constitutionnelles, les présidents ont pourtant l'obligation d'obtenir l'aval du Congrès avant d'engager le pays dans quelque conflit que ce soit⁶⁵. On note une seule occasion pour laquelle le recours unilatéral des forces armées a été justifié et légitime depuis la Seconde guerre mondiale : l'évacuation des troupes américaines du Vietnam par

⁶² Major Geoffrey S. Corn, «Campbell v. Clinton: The 'Implied Consent' Theory of Presidential War Power is Again Validated», *Military Law Review*, vol. 161, rev. 202 (1999), p.202.

⁶³ Timothy S. Boylan, «The Courts and the War Power...», *loc.cit.*, p.1.

⁶⁴ Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston : Houghton Mifflin, 1973, 505 p.

⁶⁵ Louis Fisher, «Congressional Checks on Military Initiatives», *Political Science Quarterly*, vol. 109, no 5 (1994-95), p.739.

Gerald Ford en 1975⁶⁶. Le président avait alors agi dans les paramètres des fonctions de commandant en chef des forces armées et il n'était pas tenu d'obtenir l'accord du Congrès pour agir.

Dans la présente section, nous nous attarderons à différents conflits et aux contextes décisionnels dans lesquels certains présidents se sont retrouvés. Nous verrons alors en quoi leurs décisions ont causé des précédents ou des violations constitutionnelles. Nous présenterons également en détails la principale législation des trente dernières années en matière de pouvoirs de guerre, la *War Powers Resolution* de 1973. Ajoutons que les rapports entre le législatif et l'exécutif ont évolué depuis l'adoption de ce document. Par exemple, les nombreuses difficultés éprouvées par l'administration Carter sont venues compliquer la tâche de l'exécutif dans la formulation des politiques alors que la forte popularité de Ronald Reagan l'a doté d'un avantage enviable dont il a su profiter par rapport au Congrès. Toutefois, nous limiterons notre examen aux présidences de Truman, Johnson et Nixon, estimant qu'elles suffisent à expliquer les fondements du débat actuel.

1.4.1 *Harry S. Truman et la Guerre de Corée*

Lorsque le Président Truman a décidé de façon unilatérale d'envoyer des troupes en Corée, créant ainsi un précédent pour les futurs présidents, il a entamé ce que certains qualifient de processus d'érosion du modèle constitutionnel des Pères fondateurs⁶⁷. Les décisions du Président Truman sont venues briser le modèle coopératif entre les branches du gouvernement fédéral en vigueur depuis les

⁶⁶ *Ibid*, p.743.

⁶⁷ William C. Banks et Jeffrey D. Straussman, «A New Imperial Presidency...», *loc.cit.*, p.198.

balbutiements de la nouvelle république, 150 ans auparavant⁶⁸. Ce fut l'élément déclencheur de cette nouvelle ère dans les relations entre l'exécutif et le législatif. En prenant cette décision, Truman a nié la primauté du Congrès relative à la déclaration de la guerre et son pouvoir de bloquer toute décision présidentielle en la matière. Il l'a donc relégué à un quasi rôle de spectateur dans le processus décisionnel de la sécurité nationale américaine. L'émergence d'une conception plus monarchiste de la présidence n'a pas été perçue au départ comme dangereuse ou illégitime. En fait, ce fut plutôt l'inverse⁶⁹. En effet, il semblait tout à fait logique d'adapter la gouverne de la politique étrangère au contexte particulier que représentait la Guerre froide. À cette époque, on percevait la position isolationniste américaine comme le symptôme patent d'une forme de «myopie» du Congrès en matière de relations internationales. De plus, les deux conflits mondiaux, et particulièrement la Deuxième Guerre mondiale, avaient contribué à une consolidation de l'image de leader du président incarnée à travers ses fonctions de commandant en chef des forces armées⁷⁰.

La Guerre de Corée représente également le premier recours aux instances internationales dans le processus de légitimation d'une action militaire décidée unilatéralement par la présidence. L'administration Truman avait alors fondé la légitimité de ses actes sur les résolutions votées au Conseil de sécurité de l'ONU, se passant donc du processus de consultation et d'autorisation auprès du Congrès⁷¹. C'est à partir de cette décision de l'administration Truman que l'on a vu plus fréquemment la légitimation se faire à travers les institutions internationales. Déjà à l'époque, certains opposants à cette façon de faire avaient décrié le fait que les États-

⁶⁸ Louis Fisher, «Congressional Checks on Military Initiatives», *loc.cit.*, p.740.

⁶⁹ Joseph R. Biden Jr. et John B. Ritch III, «The War Power at a Constitutional Impasse: A 'Joint Decision' Solution», *Georgetown Law Journal*, vol. 77, no 2 (décembre 1988), p.382.

⁷⁰ *Ibid*, p.383.

⁷¹ Harold Hongju Koh, «War and Responsibility in the Dole-Gingrich Congress», *University of Miami Law Review*, vol. 50, no 1 (octobre 1995), p.11.

Unis devaient se conformer au bon vouloir de certains États étrangers, avant de prendre des initiatives qui relevaient pourtant de leur pleine souveraineté. Qui plus est, en pleine Guerre froide, les Américains devaient se plier à des décisions légitimées par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies dont l'Union soviétique, leur principal adversaire stratégique, était membre permanent. Précisons toutefois qu'à l'époque, les États-Unis contrôlaient, dans une large mesure, le processus décisionnel aux Nations Unies. Ils se retiraient seulement lorsque l'URSS y participait activement. Dans les faits, on ne peut donc pas dire que les Américains ont agi sous l'influence, voire l'autorité, de la communauté internationale. La position des États-Unis vis-à-vis l'organisation a toujours été la même : lorsque les décisions onusiennes vont dans le même sens que les orientations du gouvernement américain, on ne ressent pas le besoin de contester l'autorité de l'organisation. Dans le cas de la guerre de Corée, l'administration Truman s'est basée sur une résolution votée en l'absence de l'URSS au Conseil de sécurité. Reste qu'au-delà de cette dynamique internationale et de ces rapports de force au sein des Nations Unies, l'administration Truman a tout de même amplifié le débat sur la prise de décision en affaires étrangères et militaires en agissant de la sorte.

1.4.2 *Lyndon B. Johnson et la Guerre du Vietnam*

Le cas du président Johnson est quelque peu différent. En effet, c'est effectivement lui qui a lancé de façon massive l'offensive des États-Unis au Vietnam, mais l'engagement des hostilités a été avalisé formellement par le Congrès. En août 1964, le Congrès américain a voté la résolution du Golfe du Tonkin⁷². Des bateaux de reconnaissance nord-vietnamiens venaient alors d'attaquer le destroyer *Maddux* et le Congrès souhaitait que le gouvernement américain riposte à cet acte de guerre. Suite

⁷² États-Unis, H.R.J. Res. 1145, *Tonkin Gulf Resolution*, 88^e Cong., 7 août 1964, en ligne : <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=98>, page consultée le 11 décembre 2004.

à ces événements, le président Johnson a rencontré les leaders des deux partis au Congrès et leur a demandé de formuler et de faire adopter une résolution reflétant leur détermination - «*determination to take all necessary measures in support of freedom and in defense of peace in southeast Asia*»⁷³. Pour plusieurs, la résolution du Golfe du Tonkin constituait une forme de chèque en blanc pour la présidence. En basant ses décisions et actions sur la résolution, Johnson a au moins respecté de façon minimale le principe de l'autorisation préalable du Congrès avant tout usage de la force.

Parallèlement à cet accroissement de l'autorité de l'exécutif en matière de politique étrangère sous la présidence de Johnson, le Congrès a commencé un long processus de réévaluation de son rôle dans la formulation de la politique extérieure et de la conduite de la guerre. Bon nombre d'acteurs estimaient alors que, malgré l'importance et la gravité des conflits en Corée et au Vietnam (surtout après des années difficiles entre 1965 et 1970 durant lesquelles l'armée américaine a subi de lourdes pertes sur le terrain), il ne semblait dorénavant pas toujours essentiel d'obtenir une déclaration de guerre formelle de la part du Congrès. Si le président souhaitait agir sans demander l'avis du Congrès, il était parfois considéré comme sage de le laisser faire, quitte à ce que le Congrès ou les tribunaux jugent la décision ou l'initiative *a posteriori*. Un acte qualifié d'inconstitutionnel après le fait était préférable à une action qui aurait créé un soi-disant précédent de légitimité, valide pour toutes les administrations subséquentes⁷⁴. En 1969, le Sénat a d'ailleurs adopté une résolution contre le droit d'impliquer la nation dans une guerre sans véritable fondement constitutionnel. La commission sénatoriale sur les Relations Étrangères qui avait travaillé sur le document, la *National Commitments Resolution*, avait reconnu que le Congrès avait abandonné ou négligé la défense de ses prérogatives constitutionnelles en matière de politique extérieure et qu'il devait donc assumer une

⁷³ États-Unis, President of the United States Office, *Public Papers of the President*, Book II, at.927., Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1964.

⁷⁴ Louis Fisher, «Congressional Checks on Military Initiatives», *loc.cit.*, p.744.

bonne part du blâme pour cette récente dérive⁷⁵. La résolution a été adoptée à 70 voix contre 16. Elle ne possédait pas de caractère légal contraignant, mais elle constituait le signal d'une remise en question et d'une volonté de réaffirmation des principes constitutionnels de la part des deux formations politiques au Congrès. Ce processus d'auto-évaluation de la part des membres des deux chambres a mené à la formulation et à l'adoption en 1973 du *War Powers Act* ou *War Powers Resolution*. C'est véritablement le document le plus crucial à ce jour en ce qui a trait au partage des responsabilités entre les deux branches du pouvoir fédéral, dans un contexte d'utilisation de la force.

1.4.3 *Richard S. Nixon et le War Powers Act de 1973*

En 1970, dès son arrivée à la Maison-Blanche, dans le cadre des opérations liées à la guerre du Vietnam, l'administration Nixon a pris la décision d'envoyer des troupes au Cambodge sans autorisation du Congrès, ni même de consultation antérieure. Des membres de l'administration avaient alors prétexté l'existence d'impératifs et de principes d'autonomie du pouvoir exécutif très poussés aux yeux d'un grand nombre d'intervenants⁷⁶. À un point tel que la commission sénatoriale sur les Relations Étrangères a mis sur pied des équipes de recherche pour trouver des mécanismes capables de corriger le déséquilibre flagrant au sein du gouvernement fédéral. Le sénateur Jacob Javits (R-New York) avait alors affirmé que le président Nixon et son équipe avaient poussé l'asymétrie institutionnelle à un point tel qu'elle menaçait la bonne gouverne de la nation américaine⁷⁷. Ces recherches et cette volonté de ramener une certaine équité dans la conduite des affaires étrangères et militaires

⁷⁵ Louis Fisher, *Presidential War Power*, *op.cit.*, p.139.

⁷⁶ Joseph R. Biden Jr. et John B. Ritch III, «The War Power...», *loc.cit.*, p.385.

⁷⁷ *Ibid*, p.385.

menèrent à l'élaboration de la *War Powers Resolution (WPR)* en 1973. Avec cette résolution, le Congrès a réussi à faire essuyer une cinglante défaite à l'administration Nixon, déjà affaiblie par des années de guerre éprouvantes. Le président a d'ailleurs apposé son veto. Dans son message accompagnant le veto, il a avancé que ladite résolution était inconstitutionnelle et qu'elle allait à l'encontre de la clause du commandant en chef de l'Article II de la Constitution. Pour lui, il s'agissait d'une violation de la signification originale de la fonction⁷⁸. Les deux chambres du Congrès ont cependant renversé le veto présidentiel. À la Chambre des représentants, le résultat du vote fut 284 contre 135 alors qu'au Sénat, le vote s'est soldé par une marge plus importante (toute proportion gardée) de 75 contre 18⁷⁹. Précisons que ce veto de Nixon était le neuvième depuis son arrivée en poste et que le Congrès démocrate de l'époque n'avait pas encore voté pour le renversement d'un veto présidentiel. Le non-respect éventuel du principe des «*checks and balances*» (poids et contrepoids) dans ce dossier névralgique a certainement pu être un incitatif supplémentaire pour un bon nombre de membres du Congrès (particulièrement républicains) plus réticents à l'idée de s'opposer à la volonté du président. Certains membres avaient même explicitement exprimé leur désaccord vis-à-vis la nouvelle législation parce qu'elle entérinait à leurs yeux un certain pouvoir de guerre du président. Tel le représentant Bob Eckhard (D-Texas) : «*the Congress provides the color of authority to the President to exercise a warmaking power which I find the constitution has exclusively assigned to Congress*»⁸⁰.

D'ailleurs, dès le départ, la *WPR* a perdu de sa robustesse initiale. En effet, les nombreux compromis faits par les deux chambres pour en arriver au texte final de la

⁷⁸ William Michael Treanor, «Fame, the Founding, and the Power to Declare War», *loc.cit.*, p.705.

⁷⁹ David Gray Adler et Louis Fisher, «The War Powers Resolution...», *loc.cit.*, p.4.

⁸⁰ États-Unis, *Cong.Rec.*, t.119, à la p.36208, 1973.

résolution ont plutôt eu la conséquence inverse de renforcer le pouvoir présidentiel⁸¹. Selon David Gray Adler, la *WPR* représente plus qu'un seul compromis entre les deux projets de lois émanant des deux chambres. Il compromet à lui seul l'intégrité institutionnelle et constitutionnelle du Congrès en donnant carte blanche au président relativement à l'utilisation de la force⁸². De plus, une fois que le président Nixon a vu son pouvoir renforcé par la nouvelle mesure législative, les présidents subséquents ont fréquemment outrepassé les limites du texte en refusant notamment d'en reconnaître la constitutionnalité⁸³. À leur tour, les présidents Carter, Reagan, Bush père et Clinton se sont référés à un moment ou à un autre au *WPR* en profitant du manque de clarté de plusieurs passages. Comme nous le verrons dans la prochaine section, plutôt que de réaffirmer certains pouvoirs de politique étrangère et de s'opposer à l'attitude de l'exécutif en cessant de financer certaines actions (utilisation pratique du «*Power of the Purse*»), le Congrès a préféré se réfugier dans un certain nombre de mesures discutables de la *War Powers Resolution* de 1973⁸⁴.

1.4.4 L'examen de la *War Powers Resolution* de 1973

Nous nous contenterons d'examiner les principaux articles de la *War Powers Resolution* à la source de débats majeurs pendant la rédaction de la résolution, mais aussi lors de son application.

⁸¹ William C. Banks et Jeffrey D. Straussman, «A New Imperial Presidency...», *loc.cit.*, p.198.

⁸² David Gray Adler et Louis Fisher, «The War Powers Resolution...», *loc.cit.*, p.3.

⁸³ William C. Banks et Jeffrey D. Straussman, «A New Imperial Presidency...», *loc.cit.*, p.198.

⁸⁴ Charles Bennett, Arthur B. Culvahouse Jr., Geoffrey P. Miller, William Bradford Reynolds et William Van Alstyne, «The President's Powers as Commander-in-Chief versus Congress' War Power and Appropriations Power», *University of Miami Law Review*, vol. 43, no 1 (1988-1989), p.24.

Même si de nombreux spécialistes de la question en sont venus à un constat d'échec quant à l'atteinte des objectifs à l'origine de l'adoption du document par le Congrès, il est clair que les membres de la branche législative souhaitaient réaffirmer leurs prérogatives et faire respecter la vision initiale des Pères fondateurs. On ne se surprend donc pas à lire l'article (a) de la section 2 :

«It is the purpose of this joint resolution to fulfil the intent of the framers of the Constitution of the United States and insure that the collective judgement of both Congress and the President will apply to the introduction of United States Armed Forces into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances, and to the continued use of such forces in hostilities or in such situations.»⁸⁵

La réaffirmation des responsabilités dévolues au Congrès dans le texte constitutionnel et la prédominance de la branche législative sur l'exécutif lorsqu'il est question d'impliquer le pays dans des hostilités s'articulent de façon encore plus explicite à l'article (c) de la section 2. On y met également l'accent sur le fait que la clause du commandant en chef de l'Article II de la Constitution ne peut servir à elle seule à légitimer l'utilisation unilatérale de la force par la présidence. Ainsi, les deux chambres se sont entendues pour affirmer :

«The constitutional powers of the President as Commander-in-Chief to introduce United States Armed Forces into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances, are exercised only pursuant to (nous soulignons) (1) a declaration of war, (2) specific statutory authorization, or (3) a national emergency created by attack upon the United States, its territories or possessions, or its armed forces.»⁸⁶

Les membres du 93^e Congrès n'ont rien inventé. Leur principal but est de réaffirmer des articles déjà présents dans les Articles I et II de la Constitution. En effet, alors que les deux premières situations susmentionnées font partie intégrante de la liste des

⁸⁵ États-Unis, H.R.J. Res. 542, *War Powers Resolution*, 93^e Cong., Public Law 148, 7 novembre 1973, en ligne : <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/laws/majorlaw/warpower.htm>, page consultée le 30 septembre 2004.

⁸⁶ *Ibid.*

prérogatives attribuées à la branche législative par les Pères fondateurs, la troisième répète mot pour mot l'une de clauses constituant l'article sur les pouvoirs de l'exécutif.

La troisième section de la résolution a été beaucoup critiquée par ceux qui souhaitent une réaffirmation réelle de la branche législative dans la conduite de la guerre. Cette section porte sur la consultation que doit effectuer le président avant de prendre toute décision impliquant l'envoi de troupes américaines :

«The President in every possible instance shall consult with Congress before introducing United States Armed Forces into hostilities or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances, and after every such introduction shall consult regularly with Congress until United States Armed Forces are no longer engaged in hostilities or have been removed from such situations.»⁸⁷

Au cours des années qui ont suivi l'adoption de la résolution, le texte de la section 3 a toutefois eu l'effet pervers de donner à la présidence la possibilité de légitimer certaines actions en qualifiant certaines discussions de consultations alors que les représentants de la branche législative ne les qualifiaient pas d'officielles (voir chap.2, sect.2).

La qualité de rédaction de la section est venue miner l'efficacité du document et son manque de précision à bien des égards a laissé place à des interprétations multiples, ouvrant souvent la voie à la réaffirmation des pouvoirs présidentiels. À ce sujet, Harold Hongju Koh dans son livre *The National Security Constitution*⁸⁸ prétend d'ailleurs que la mauvaise qualité de rédaction est l'une des quatre principales raisons de l'échec de la WPR. Selon lui, les lois visant à contrôler le pouvoir exécutif échouent fréquemment pour des raisons de mauvaise rédaction⁸⁹. Par rapport à la

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Harold Hongju Koh, *The National Security Constitution*, op.cit., 340 p.

section 3 sur la consultation, il critique notamment le fait qu'avec des formules floues comme «*in every possible instance*»⁹⁰, l'interprétation est toujours laissée au président⁹¹. Il est clair qu'une consultation doit être entreprise avant l'engagement de l'armée dans tout conflit. Cependant, l'article ne précise aucunement ce qu'est une consultation jugée comme «officielle» ou suffisante pour le Congrès. Combien de représentants du législatif doivent être consultés? Combien de temps à l'avance? Dans quelles circonstances? Les réponses à ces questions ne sont malheureusement pas dans le document et l'on comprend pourquoi les présidents qui se sont succédés depuis l'adoption de la *WPR* ont continué d'agir comme bon leur semblait, adaptant leur interprétation aux types de situations auxquelles ils étaient confrontés.

Considérons maintenant le contenu de la section 5 du *War Powers Act* qui est sans doute à l'origine du plus grand nombre de débats portant sur le document. En effet, certaines clauses de cet article donnent, selon plusieurs, une marge de manœuvre inespérée à la présidence. Par exemple, alors que les membres du Congrès souhaitaient contraindre l'exécutif dans ses prises de décision unilatérales, ils lui ont plutôt accordé une période de soixante jours au cours de laquelle il pouvait agir à sa guise. À l'article (b), on se surprend donc à lire :

«Within sixty calendar days after a report is submitted or is required to be submitted pursuant to section 4 (a) (1), whichever is earlier, the President shall terminate any use of United States Armed Forces with respect to which such report was submitted (or required to be submitted), unless the Congress (1) has declared war or has enacted a specific authorization for such use of United States Armed Forces, (2) has extended by law such sixty-day period, or (3) is physically unable to meet as a result of an armed attack upon the United States. Such sixty-day period shall be extended for not more than an additional thirty days if the President determines and certifies to the Congress in writing that unavoidable military necessity respecting the safety of

⁸⁹ *Ibid*, p.126.

⁹⁰ États-Unis, H.R.J. Res. 542, *War Powers Resolution*, 93^e Cong., Public Law 148, 7 novembre 1973, en ligne : <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/laws/majorlaw/warpower.htm>, page consultée le 30 septembre 2004.

⁹¹ Hongju Koh, *The National Security Constitution*, *op.cit.*, p.126.

United States Armed Forces requires the continued use of such armed forces in the course of bringing about a prompt removal of such forces.»⁹²

Au cours des trente dernières années, on a pu se rendre compte que l'application de l'article (b) de la cinquième section produisait plusieurs effets non désirés. Déjà, la période de soixante jours est en soi une disposition qui va à l'encontre des objectifs du Congrès. Ce mécanisme de limite de temps semble sous-entendre que les initiatives de l'exécutif peuvent être entreprises sans autorisation préalable et formelle de la part du Congrès⁹³. Le texte de la résolution laisse croire que l'on prend d'ores et déjà pour acquis que la présidence va violer les dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs de guerre. Ceci vient affaiblir la portée et l'efficacité du document.

Cette résolution amène également une autre interrogation: si le Congrès s'attend à ce que le président transgresse les limites constitutionnelles de ses fonctions en déployant des forces armées sans consultation, s'attend-il réellement à ce qu'il respecte une limite temporelle pour le déploiement desdites forces? Le déploiement de troupes est une opération d'envergure. Il est plutôt rare qu'un envoi massif d'effectifs militaires se limite à soixante jours. Les rédacteurs de la résolution sont même allés jusqu'à ajouter une période de trente jours supplémentaires advenant une justification acceptable de la Maison-Blanche. Les dernières lignes de l'article (b) viennent aussi fournir des munitions importantes à l'exécutif. Il est souvent risqué pour la sécurité des militaires présents dans l'espace-bataille de démobiliser en plein cours d'hostilités. Lorsque la nation est en guerre ou impliquée dans un conflit de moindre importance, il est généralement très mal vu, voire anti-patriotique, de s'opposer à la volonté du président en matière de politique étrangère. Les membres de

⁹² États-Unis, H.R.J. Res. 542, *War Powers Resolution*, 93^e Cong., Public Law 148, 7 novembre 1973, en ligne : <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/laws/majorlaw/warpower.htm>, page consultée le 30 septembre 2004.

⁹³ Joseph R. Biden Jr. et John B. Ritch III, «The War Power...», *loc.cit.*, p.387.

la branche législative peuvent alors se faire accuser par l'opinion publique de ne pas appuyer les troupes américaines. L'article (b) de la section 5 vient donc aider l'exécutif à consolider les pouvoirs qu'il s'est appropriés au cours du XXe siècle. Avec le recul, on se rend compte que la *War Powers Resolution* n'a pas vraiment exercé de pression sur le président pour qu'il agisse dans les paramètres de la Constitution, mais en a plutôt mis sur le Congrès, notamment à cause de la clause des soixante jours.

Dans la section 5, l'article (c) pose aussi problème. En effet, cet article s'est avéré inconstitutionnel malgré son adoption initiale en 1973. Comme nous l'avons vu dans la section portant sur l'arrêt *INS v. Chadha* de 1983, la Cour suprême a tranché sur la question des résolutions concurrentes adoptées par le Congrès. Celles-ci étant considérées comme des vetos législatifs, elles vont à l'encontre du principe des «*checks and balances*» (poids et contrepoids) et de la clause de la primauté de la loi constitutionnelle de l'Article premier de la Constitution⁹⁴.

Selon Harold Hongju Koh, l'échec de la *WPR* dans l'atteinte de ses objectifs initiaux est imputable, outre sa mauvaise rédaction, à ce qu'il qualifie de «myopie législative»⁹⁵. Dans une grande majorité de cas, on peut dire que le Congrès américain est une institution réactive. Cela veut essentiellement dire qu'il légifère de façon réactive parce que les électeurs votent aussi de cette manière. Un électeur vote davantage en fonction de ce qui a été fait que de ce qui va se faire. Ce comportement est encore très présent aujourd'hui et il semble effectivement influencer sur l'efficacité du Congrès. Au chapitre 2, nous observerons d'ailleurs que le Congrès a pris des décisions en réaction à des initiatives de l'administration Clinton et non pour prévenir de tels comportements ou décisions. De plus, le travail des commissions, des lobbies,

⁹⁴ *Ibid*, p.389.

⁹⁵ Harold Hongju Koh, *The National Security Constitution*, *op.cit.*, p.124.

des *think tanks* et autres groupes d'intérêts ralentit considérablement le processus et contribue au désintéressement des projets d'avenir au profit du règlement de problèmes existants⁹⁶. Vu toutes ces limites structurelles, les membres du Congrès préfèrent généralement adopter des politiques dans des «*packages*» à haute teneur symbolique. En agissant de la sorte, ils répondent aux intérêts des groupes particuliers qui facilitent par la suite leur réélection, mais ils assument des responsabilités plus limitées dans des champs de politiques comme les affaires étrangères. Cette dimension sera approfondie dans le troisième chapitre.

1.4.5 *Les mesures législatives et politiques complémentaires et le pouvoir de dépenser*

Les années soixante-dix ont également vu naître une pratique de plus en plus courante chez les administrations américaines : le recours fréquent à des *executive agreements*. Rappelons ici que ces accords tiennent lieu de traités (même s'ils ne lient pas les chefs d'État en place) et qu'ils ne nécessitent pas de ratification des deux tiers du Sénat⁹⁷. On peut donc comprendre que cette pratique n'a pas contribué à la normalisation des relations inter-institutionnelles en matière de politique étrangère au cours de cette période. Le Congrès américain a d'ailleurs adopté le *Case Act* en 1972⁹⁸ visant à limiter l'utilisation de ces accords signés entre la Maison-Blanche et un État étranger. En fait, le principal objectif de cette loi n'était pas l'interdiction de conclure de telles ententes, mais essentiellement d'être avisé par la présidence, à chaque fois qu'elle y avait recours.

⁹⁶ *Ibid*, p.125.

⁹⁷ Michel Fortmann et Edmond Orban, *Le système politique américain*, op.cit., p.412.

⁹⁸ Phillip R. Trimble, «The President's Foreign Affairs Powers», in *Foreign Affairs and the U.S. Constitution*, sous la dir. de Louis Henkin, Michael J. Glennon et William D. Rogers, New York : Transnational Publishers, 1990, p.39.

Pour contrer cette tendance récente à l'accroissement de la sphère décisionnelle de l'exécutif, le Congrès a tenté de recourir à une variété de nouveaux instruments de contrôle. Parmi ces derniers, l'on peut mentionner la création de «*statutory sunset provisions*» (des mesures de limitation de durée pour une législation ou certaines de ses dispositions), l'imposition de rapports et de consultations de la part du président, la mise en place de procédures de supervision de la part des diverses commissions législatives ou encore le recours au veto législatif qui s'est avéré inconstitutionnel, comme on l'a vu un peu plus haut⁹⁹. Cependant, plusieurs moyens de baliser les décisions émanant de l'exécutif sont rarement utilisés parce qu'ils rendent les membres du Congrès trop vulnérables à la critique. Prenons le cas d'un déploiement d'effectifs militaires à l'étranger : des coupures dans le financement d'une telle opération exposent les représentants et les sénateurs à être accusés de ne pas aider les troupes sur le terrain. Malgré tout, les restrictions liées au financement représentent peut-être la seule réussite relative de contrôle de la part du Congrès car sur le plan du financement des entreprises politiques, la Constitution n'est pas ambiguë : les pouvoirs financiers relèvent entièrement de la branche législative (à l'exception du veto présidentiel pour certaines lignes du budget – «*line-item veto*» – qui n'a cependant été en vigueur qu'entre 1996 et 1998). Toutefois, il semble justifié d'apporter une nuance à cet énoncé puisque l'histoire a démontré qu'il était possible pour les présidents de contourner de manière pas toujours légale ces restrictions budgétaires. On peut citer l'exemple de l'administration Reagan qui avait demandé à des entités privées de supporter certaines initiatives de politique étrangère émanant directement de la Maison-Blanche. Il est vrai que l'*Irangate* constitue un exemple plutôt particulier de telles pratiques, mais force est de constater qu'avec le temps, les administrations ont développé une série de moyens pour exploiter les failles dans les

⁹⁹ Harold Hongju Koh, *The National Security Constitution*, op.cit., p.128.

processus de financement¹⁰⁰. Le «*Power of the Purse*» demeure tout de même l'outil constitutionnel le plus efficace afin de contrôler l'action présidentielle en politique étrangère puisque même l'administration la plus créative ne peut exploiter indéfiniment ces failles.

1.5 Les pouvoirs de guerre et les traités internationaux

Aux États-Unis comme dans la majorité des États, le développement important des institutions internationales au cours du XX^e siècle est venu complexifier la conduite des affaires étrangères. Bien que les États-Unis aient adhéré à un grand nombre d'organisations internationales au cours du siècle dernier, nous limiterons à un bref examen des deux principales institutions ayant des dimensions sécuritaires : l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord. Ces deux organes ont eu un impact certain sur le débat entourant l'usage de la force et l'entrée en guerre, notamment en Bosnie-Herzégovine où l'intervention américaine s'est effectuée sous leur égide.

1.5.1 Les pouvoirs de guerre et l'Organisation des Nations Unies

La ratification de la Charte des Nations Unies par les États-membres de l'organisation a eu des impacts certains sur l'interprétation de leurs constitutions respectives. Les États-Unis n'ont évidemment pas échappé à la règle et le Congrès s'est ainsi rapidement rendu compte qu'il devait faire face à une nouvelle source de légitimité concurrentielle pour des initiatives unilatérales émanant de l'exécutif. Plusieurs intervenants dans le débat sur les pouvoirs de guerre estiment que même si

¹⁰⁰ *Ibid*, p.131.

les sources de légitimité ont évolué, la vision des Pères fondateurs est restée intacte et continue d'être respectée¹⁰¹. Pour eux, le principe républicain du «jugement collectif» relatif à toute prise de décision par un gouvernement a simplement été transféré d'un organe décisionnel à un autre, soit du Congrès à l'Organisation des Nations Unies, plus précisément au Conseil de sécurité. Dans leur esprit, les États-Unis n'ont fait que s'adapter politiquement à l'évolution des rapports internationaux au cours du XX^e siècle. Pour d'autres toutefois, la Charte de l'ONU établit des paramètres d'utilisation de la force, mais ne pourra en aucun temps dénaturer le rôle du Congrès sur l'utilisation massive de la force ni permettre des processus décisionnels inconstitutionnels.

Le principal argument juridique des tenants de la source de légitimation par l'institutionnalisme international repose sur la signification de ce qui est communément appelé la clause de la Suprématie de la Constitution constituant l'Article VI de cette dernière. La clause stipule que :

La présente Constitution, ainsi que toutes les lois qui en découleront, et tous les traités déjà conclus, ou qui le seront, sous l'autorité des États-Unis, seront la loi suprême du pays; et les juges dans chaque État seront liés par les susdits, nonobstant toute disposition contraire de la Constitution ou des lois de l'un quelconque des États.¹⁰²

De plus, une disposition concernant l'exécutif à la section 3 de l'Article II de la Constitution renforce la légitimité d'agir de la présidence face aux institutions internationales. En effet, il y est dit que «[le Président] veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées...»¹⁰³. En se basant sur cette clause et cette disposition constitutionnelle, on peut reconnaître que la présidence doit prendre les mesures nécessaires pour permettre l'application des dispositions contenues dans les

¹⁰¹ David P. Forsythe et Ryan C. Hendrickson, «U.S. Use of Force Abroad...», *loc.cit.*, p.953.

¹⁰² Michel Fortmann et Edmond Orban, *Le système politique américain*, *op.cit.*, p.430.

¹⁰³ *Ibid*, p.428.

résolutions votées au Conseil de sécurité. Dans la clause de la Suprématie de la Constitution comme dans la disposition concernant l'exécutif, il est clair que le terme «lois» inclut les traités au même titre que des documents législatifs émanant du Congrès. D'ailleurs, la Cour suprême des États-Unis a statué que:

«By the Constitution a treaty is placed on the same footing, and made of like obligation, with an act of legislation. Both are declared by the instrument to be the supreme law of the land...»¹⁰⁴

La Charte a été approuvée et ratifiée par le Sénat, signée par le président Truman et, par le fait même, le Congrès a dû assurer son intégration aux mécanismes de formulation de la politique étrangère américaine. On peut donc avancer que la Charte des Nations Unies doit être «fidèlement exécutée» (ou respectée) comme la Constitution l'impose. Les résolutions du Conseil de sécurité se situant sous le «parapluie» onusien, le gouvernement américain, l'exécutif en tête, se voit donc dans l'obligation de respecter et d'appliquer leur contenu¹⁰⁵. Il est cependant essentiel d'apporter une nuance à cet état de faits. En 1945, avant que le gouvernement fédéral américain ne prenne la décision d'adhérer à la nouvelle institution internationale, le Congrès a fait adopter le *United Nations Participation Act (UNPA)* pour s'assurer de faire respecter ses prérogatives et éviter que les Nations Unies s'accaparent certaines responsabilités réservées aux États-membres et violent la souveraineté de la nation américaine. Dans un premier temps, le document stipule qu'une entente spéciale doit être négociée entre la branche exécutive du pouvoir fédéral et le Conseil de sécurité. Le Congrès doit alors donner son consentement au contenu de ladite entente et, le cas échéant, le président peut signer l'entente¹⁰⁶. Cependant, ce processus n'a jamais été

¹⁰⁴ *Whitney v. Robertson* (1888), 124 U.S. 190, 194 (US SC); cité dans BERGER, Matthews D. «Implementing a United Nations...», *loc.cit.*, p.87.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p.87.

¹⁰⁶ États-Unis, *United Nations Participation Act of 1945*, Pub.Law No 79-264, 79^e Cong., 20 décembre 1945. *The Federalist Patriot*, en ligne : http://federalistpatriot.us/histdocs/un_participation_act.asp, page consultée le 23 novembre 2004.

réellement appliqué à la suite de décisions prises au Conseil de sécurité. Les conditions incluses dans le *UNPA* ne suffisent donc pas, techniquement, à la légitimation de l'utilisation unilatérale de la force par un président. Dans un deuxième temps, le texte stipule clairement que la Constitution interdit au président d'exécuter des résolutions du Conseil de sécurité ou d'autres dispositions de la Charte qui ne sont pas compatibles avec le texte constitutionnel¹⁰⁷ :

*«Notwithstanding the provisions of any other law [incluant donc la Constitution, loi suprême de l'État], whenever the United States is called upon by the Security Council to apply measures which said Council has decided, pursuant to article 41 of said Charter, are to be employed to give effect to its decisions under said Charter, the President may, to the extent necessary to apply such measures, through any agency which he may designate' and under such orders, rules, and regulations as may be prescribed by him, investigate, regulate, or prohibit, in whole or in part, economic relations or rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication between any foreign country or any national thereof or any person therein and the United States or any person subject to the jurisdiction thereof, or involving any property subject to the jurisdiction of the United States.»*¹⁰⁸

Au cours des débats entourant l'élaboration et l'adoption du *U.N Participation Act*, une attention particulière a été portée aux articles 25 et 39 à 43 de la Charte des Nations Unies. En combinant leurs effets légaux, le Congrès américain appréhendait une dépendance trop importante des gouvernements nationaux par rapport aux décisions prises par le Conseil de sécurité (particulièrement dans un contexte où les positions de leur principal opposant idéologique, l'URSS, pouvaient avoir une influence sur le contenu des résolutions). Brièvement, l'article 25 stipule que «Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte»¹⁰⁹. Les articles 39 à 43 forment la première partie du chapitre VII de la Charte et portent sur les actions à entreprendre en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid*, section 5 (a).

¹⁰⁹ *Charte des Nations Unies - chapitre 5*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 no 7, en ligne : <http://www.un.org/french/aboutun/charte/chap5.htm>, page consultée le 10 août 2005.

d'agression. En combinant ces dispositions, on peut penser que le Conseil de sécurité est en mesure d'adopter des résolutions légalement contraignantes pour les États-membres de l'organisation, même si l'on ne peut trouver aucun exemple de la sorte dans l'histoire de l'institution¹¹⁰. L'article 43 de la Charte enjoint les États-membres à négocier une entente avec le comité du Personnel militaire du Conseil de sécurité notamment dans le but de préciser combien de troupes devront être mobilisées :

1. Tous les membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales (...) 3. L'accord ou les accords (...) seront conclus entre le Conseil de sécurité et des Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les États signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.¹¹¹

Un débat au Congrès a d'ailleurs porté sur cet article parce que plusieurs membres de la branche législative désiraient impliquer le Congrès dans les négociations susmentionnées au nom des États-Unis. Il semblait inadmissible que la branche législative du pouvoir fédéral puisse déléguer ses pouvoirs à l'exécutif dans un champ de compétence aussi important. De toute façon, la Cour suprême des États-Unis a rapidement réglé la question puisqu'en 1944, dans son jugement sur l'affaire *Field v. Clark*, elle a déclaré que le Congrès ne pouvait déléguer le pouvoir législatif au Président - «*Congress cannot delegate legislative power to the President*»¹¹². Un traité ne peut donc en aucun cas orienter les dispositions de la Constitution et tout transfert de pouvoir non énoncé dans le texte de 1787 s'avère inconstitutionnel.

¹¹⁰ David P. Forsythe et Ryan C. Hendrickson, «U.S. Use of Force Abroad...», *loc.cit.*, p.955.

¹¹¹ *Charte des Nations Unies - chapitre 7*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 no 7, en ligne : <http://www.un.org/french/aboutun/charte/chap7.htm>, page consultée le 10 août 2005.

¹¹² *Field v. Clark* (29 février 1892), 143 U.S. 649, 692-93 (U.S. SC), Findlaw, en ligne : <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=143&invol=649>, page consultée le 13 janvier 2006.

En vertu du droit international, on peut donc dire qu'une résolution émanant du Conseil de sécurité des Nations Unies a une autorité certaine sur les États-membres de l'organisation. Toutefois, dans le cas des États-Unis, l'on doit vérifier si une autorisation du Congrès est nécessaire en vertu du droit constitutionnel interne. Le caractère légalement contraignant des résolutions du Conseil de sécurité dépend du type d'opération choisi et, conséquemment, des dispositions constitutionnelles, du *UNPA* et de la *WPR* (section 8(b))¹¹³. Cependant, depuis le développement du droit international et des organes supra-étatiques au cours du siècle dernier, le concept même de déclaration formelle de guerre est devenu de plus en plus obsolète. Les États-membres de l'ONU ont clairement renoncé à recourir à la menace ou à l'utilisation de la force pour fins de gains politiques ou territoriaux¹¹⁴. La guerre «classique» a laissé place à de nouveaux genres de conflits comme la lutte au terrorisme, les guerres civiles, ethniques, etc. L'article 2 (4) de la Charte des Nations Unies incarne cette volonté en stipulant que :

Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies¹¹⁵.

La portée de cet article est plutôt idéaliste puisque l'on sait très bien que plusieurs États, dont les États-Unis, ont recours à de nombreuses pratiques guerrières pour des motifs parfois incompatibles avec le but premier de l'ONU. Comme on le verra en étudiant le cas de l'administration Clinton et de l'intervention militaire américaine en Bosnie-Herzégovine, plus l'ONU joue un rôle actif pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité sur la scène internationale, plus les présidents ont des occasions

¹¹³ Richard F. Grimmett, «War Powers Resolution: Presidential Compliance», *CRS Report for Congress*, order code IB81050, 24 mars 2003, p.2, en ligne : <http://www.fpc.state.gov/documents/organization/19134.pdf>, page consultée le 15 novembre 2004.

¹¹⁴ Edward Keynes, «The War Powers Resolution...», *loc.cit.*, p.360.

¹¹⁵ *Charte des Nations Unies - chapitre 1*, art. 2 (4), 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 no 7, en ligne : <http://www.un.org/french/aboutun/charte/chap1.htm>

d'utiliser la force et de mobiliser des troupes sans l'autorisation du Congrès ou même sans le consulter¹¹⁶.

1.5.2 *Les pouvoirs de guerre et l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord*

L'autre organisation internationale dont la ratification du traité a eu un impact certain sur l'utilisation des forces armées par le gouvernement américain est évidemment l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord. Elle est toutefois loin d'avoir eu le même impact que les Nations Unies sur la formulation de la politique étrangère américaine. Elle n'est intervenue qu'à deux reprises dans des conflits armés impliquant des États-membres ou d'autres nations faisant partie de leur «zone d'influence». La guerre en Bosnie a occasionné le premier recours alors que la seconde s'est déroulée en Serbie et au Kosovo à la fin des années quatre-vingt-dix.

Tout comme la Charte onusienne, le Traité de l'Atlantique-Nord a une portée juridique sur les États signataires bien que plusieurs États (les États-Unis en tête) se gardent bien de reconnaître la dimension contraignante du droit international public. Nous allons démontrer que certains articles du traité peuvent avoir un impact direct sur la dynamique des relations entre les branches législative et exécutive fédérales. Les articles qui nous intéressent ici sont les articles 5 et 11. L'article 5 est sans contredit celui qui lie le plus les États-membres à l'organisation et qui a donc le plus d'impact sur leurs processus décisionnels internes. En effet, l'article stipule notamment que :

Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies,

¹¹⁶ Matthew D. Berger, «Implementing a United Nations...», *loc.cit.*, p.109.

assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.¹¹⁷

Cet article lie clairement les parties à une éventuelle utilisation collective de la force. Cette obligation est cependant de nature défensive puisque l'article 5 traite de l'éventualité d'une attaque contre un État-membre en vertu de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Pour comprendre davantage le sens de la disposition, précisons que l'article 51 stipule que :

Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.¹¹⁸

Ce «pacte défensif» crée un certain problème au niveau des processus internes de formulation de la politique étrangère aux États-Unis. En effet, la Constitution attribue au président le pouvoir d'utiliser la force en cas d'attaque contre les États-Unis sans l'autorisation préalable de la branche législative. L'exécutif est donc en mesure d'agir unilatéralement dans le domaine militaire puisque l'OTAN est un traité de sécurité collective (et essentiellement défensif) faisant force de loi sur le territoire américain. L'on s'est référé à l'article 5 en une seule occasion depuis la création de l'OTAN et cela s'est produit à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001 à New York et Washington. Dans ce cas-ci, comme les États-Unis étaient la cible des attaques, la question de l'utilisation de la force dans le cadre de l'OTAN n'a pas eu

¹¹⁷ *Traité de l'Atlantique Nord*, 4 avril 1949, Washington D.C., en ligne : <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>, page consultée le 23 novembre 2004.

¹¹⁸ *Charte des Nations Unies - chapitre 7*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 no 7, en ligne : <http://www.un.org/french/aboutun/charte/chap7.htm>, page consultée le 10 août 2005.

d'incidence pour le gouvernement américain. Le président George W. Bush a donc pu agir librement tout en respectant les paramètres constitutionnels délimitant les prérogatives de l'exécutif.

L'autre article qui nous intéresse est l'article 11, particulièrement la première phrase : «Ce Traité sera ratifié et ses dispositions seront appliquées par les parties conformément à leurs règles constitutionnelles respectives»¹¹⁹. Les tenants de la primauté de la branche législative se basent souvent sur cette clause pour démontrer que le président doit respecter les processus de formulation des politiques prévus par la Constitution et la primauté du Congrès dans la décision d'entrer en guerre et d'utiliser les forces armées. L'histoire des débats au Congrès au sujet de l'OTAN et de son impact sur les dynamiques politiques internes a démontré un certain consensus : même si un État-membre de l'organisation est attaqué, les États-Unis ne sont pas automatiquement plongés en «état de guerre». Un témoignage du secrétaire d'État Dean Acheson lors d'audiences au Congrès sur la ratification de l'Accord de l'Atlantique-Nord peut résumer la conception que se faisaient à l'époque (et encore aujourd'hui) une pluralité d'acteurs de la question :

*«[membership in NATO] does not mean that the US would automatically be at war if one of the other signatory nations were the victim of an armed attack. Under our Constitution, the Congress alone has the power to declare war.»*¹²⁰

On peut tout de même conclure que l'adhésion et la participation à l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord ne constituent pas réellement des contraintes à la dynamique interne de la formulation de la politique étrangère et sécuritaire aux États-Unis. Par contre, la participation à l'OTAN, tout comme aux autres organisations internationales majeures, peut représenter une source de

¹¹⁹ *Traité de l'Atlantique Nord*, 4 avril 1949, Washington D.C., en ligne : <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>, page consultée le 23 novembre 2004.

¹²⁰ David Gray Adler, «The Law: The Clinton Theory of the War Power», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 30, no 1 (mars 2000), p.161.

légitimation (réelle ou fictive) pour la branche exécutive quand celle-ci décide d'agir unilatéralement sur la scène internationale.

Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, le président Clinton a justifié certaines actions militaires entreprises sous sa direction en prétextant le devoir des États-Unis de participer aux opérations de l'ONU et de l'OTAN. Toutefois, ce n'est certes pas le fait qu'il se soit légitimé à travers ces organisations qui aurait empêché la branche législative de contester la pratique et de réaffirmer ses prérogatives constitutionnelles.

On voit donc qu'au cours des deux siècles d'existence de la république américaine, la vision des Pères fondateurs et leurs prescriptions constitutionnelles ont fréquemment été remodelées pour servir les intérêts de certains acteurs politiques ou pour répondre à de nouvelles conjonctures et normes nationales et internationales (comme le développement de l'institutionnalisme international). De plus, la jurisprudence produite par la troisième branche du pouvoir fédéral américain au cours du dernier siècle et l'attitude de ses principaux intervenants ont certes eu un impact sur la dynamique inter-institutionnelle. À la lumière de ces considérations, on comprend alors mieux comment l'administration Clinton est allée dans le même sens que plusieurs exécutifs précédents, prenant certaines libertés par rapport à la portée initiale du poste présidentiel et renforçant ainsi l'évolution coutumière des pouvoirs de l'exécutif.

CHAPITRE II

LA GUERRE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE ET L'INTERVENTION MILITAIRE AMÉRICAINE : L'ADMINISTRATION CLINTON ET LES 103^E ET 104^E CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Maintenant que nous avons exposé les principaux paramètres aidant à la compréhension de la problématique globale du contentieux inter-institutionnel, nous présenterons ici le cas sélectionné sous la forme d'une chronologie succincte. Avant de nous attarder aux années concernées par l'intervention américaine en Bosnie-Herzégovine (1992-96), il semble justifié de présenter une brève introduction des faits antérieurs à l'arrivée au pouvoir de Bill Clinton, au début de l'année 1993. Précisons ici qu'il s'agit de la problématique dans sa globalité, au delà du contexte politique interne aux États-Unis.

2.1 L'origine du conflit bosniaque et l'administration de George H.W. Bush

Rappelons d'abord que, sous la gouverne de Tito, un certain degré d'autodétermination chez les différentes populations et provinces était bel et bien toléré en Yougoslavie. Les paliers locaux et nationaux de gouvernement se partageaient le pouvoir politique et les habitants étaient même encouragés à construire leur identité à travers les traditions ethniques et culturelles de leurs régions respectives¹²¹. Cette façon de fonctionner, jumelée à la promotion gouvernementale du respect de l'égalité entre les diverses populations, a donc favorisé, pour une partie

¹²¹ Robert C. DiPrizio, *Armed Humanitarians: U.S. Interventions from Northern Iraq to Kosovo*, Baltimore : John Hopkins University Press, 2002, p.69.

de la population nationale, une certaine forme de tolérance multiethnique¹²². Précisons toutefois que la présence d'un régime communiste autoritaire en Yougoslavie, comme en Union soviétique et dans les autres États du Bloc de l'Est, créait une certaine homogénéisation artificielle des différences culturelles et ethniques (et donc, une réduction des tensions) au sein des républiques et provinces constituant ces fédérations. D'ailleurs, à la même époque, l'implosion de l'URSS a encore mieux démontré le caractère réellement hétérogène des «construits étatiques» communistes.

Suite au décès de Tito en 1980, un processus de décentralisation progressive du pouvoir s'est opéré et on a instauré un système de présidence rotative de l'État fédéral entre les six républiques yougoslaves, soit la Croatie, la Serbie, la Macédoine, le Monténégro, la Slovénie et la Bosnie-Herzégovine (le Kosovo faisait alors partie intégrante de la Serbie). Les problèmes inter-ethniques se sont amplifiés avec l'arrivée de Slobodan Milosevic à la tête de la Serbie en 1989. En effet, dès son arrivée sur la scène politique, il a fait appel à un plus grand nationalisme serbe au sein de la fédération. Il estimait que les Serbes étaient désavantagés dans plusieurs régions de l'État yougoslave. À titre d'exemple, il jugeait qu'il y avait une sévère discrimination à l'égard des Serbes habitant la province du Kosovo au profit de la majorité albanaise¹²³.

Après un référendum remporté en février 1991, la majorité musulmane-croate à l'Assemblée de la République bosniaque a voté pour l'indépendance au mois d'octobre. Les représentants serbes ont alors quitté le Parlement et ont créé la Communauté autonome serbe à l'intérieur même du territoire national bosniaque. Par la suite, les problèmes n'ont cessé de s'intensifier.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*, p.71.

À l'époque, le problème yougoslave demeurait essentiellement européen et régional. Il n'était pas dans l'intérêt national américain d'intervenir de quelque façon que ce soit. D'ailleurs, l'administration de George H.W. Bush n'avait posé aucun geste. À cet effet, rappelons que, durant une période de transition comme celle de la fin de la Guerre froide et au lendemain de la guerre du Golfe, l'administration Bush était probablement heureuse de ne pas avoir à s'occuper de la crise dans les Balkans¹²⁴. De plus, en matière d'intervention militaire à l'étranger, le gouvernement américain suivait alors les grandes lignes de la Doctrine Powell¹²⁵, du nom du chef de l'État-major unifié de l'époque, Colin Powell. Selon cette doctrine, l'emploi de la force n'était nécessaire que pour protéger les intérêts nationaux vitaux des États-Unis d'Amérique et la force ne pouvait être utilisée de façon massive qu'une fois les troupes déployées. La Bosnie ne répondait pas à ce critère et certains acteurs-clés de l'administration Bush, comme Powell ou Dick Cheney (alors secrétaire à la Défense), s'opposaient à toute intervention en Europe de l'Est. La fin de la Guerre froide a également favorisé le développement d'un activisme congressionnel plus soutenu aux États-Unis¹²⁶. La marge de manœuvre des présidents semblait être vouée à se rétrécir alors que celle du Congrès allait prendre de l'importance pour être maximisée lors de l'élection du 104^e Congrès en 1994. Au début de la décennie 1990, les acteurs politiques américains devaient donc se préparer à un accroissement des conflits partisans et s'adapter à une nouvelle donne internationale encore difficile à saisir dans toute sa complexité et son instabilité.

¹²⁴ Roberto Belloni, «Self-Determination Conflict Profile: Bosnia-Herzegovina», *Foreign Policy in Focus*, en ligne : <http://www.selfdetermine.org/pdf/overview/OVbosnia.pdf>, page consultée le 15 août 2004.

¹²⁵ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, op.cit., p.72.

¹²⁶ Sabine Lavorel, «L'Affirmation des Pouvoirs Présidentiels» in *La Politique de Sécurité Nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris : L'Harmattan, 2003, p.70.

À l'automne 1991, les efforts de la Communauté européenne n'ont mené à aucun résultat probant et on a finalement eu recours aux instances onusiennes pour tenter de stabiliser la situation avant qu'elle ne devienne trop difficile à contrôler. Peu de temps après, le gouvernement américain n'a pu que constater l'état critique de la situation en ex-Yougoslavie malgré certains efforts européens et a dû reconnaître les souverainetés bosniaque, slovène et croate, à l'instar de certains États européens comme l'Allemagne et la France¹²⁷. Bref, sans prendre le virage purement isolationniste, l'administration Bush souhaitait limiter les interventions américaines dans les crises internationales et son rôle de «police du monde».

La première étape de l'intervention du Conseil de sécurité des Nations-Unies a été d'imposer un embargo sur les armes sur tout le territoire de l'ex-Yougoslavie¹²⁸. En novembre 1991, l'émissaire spécial du secrétaire général des Nations Unies et ancien secrétaire d'État américain, Cyrus Vance, réussit à faire adopter un cessez-le-feu entre les Serbes et les Croates. Par la suite, au début de l'année 1992, les premières troupes de la FORPRONU (Force de Protection des Nations Unies) étaient envoyées en Croatie, dans les zones occupées par les Serbes afin de faire respecter l'entente. Les combats cessèrent d'ailleurs en Croatie jusqu'à la fin de 1994 malgré plusieurs problèmes de nature humanitaire¹²⁹. Peu de temps après, toujours au début de l'année 1992, rappelons que l'administration Bush avait donné son soutien à la création de la FORPRONU sans toutefois y engager des soldats¹³⁰.

¹²⁷ Robert C. DiPrizio, *Armed Humanitarians: U.S. Interventions...*, *op.cit.*, p.117.

¹²⁸ *Ibid*, p.108.

¹²⁹ Nikolaos A. Stavrou, «Bosnia 101», *Balkan Repository Project*, en ligne : <http://www.balkan-archive.org.yu/kosta/Geopolitics/Risto.Mostarski/bosnia101.html>, page consultée le 2 mars 2005.

¹³⁰ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, *op.cit.*, 256 p.

Le 18 mars 1992, l'entente de Lisbonne fut signée par les leaders des trois groupes ethniques de Bosnie-Herzégovine. Ils s'étaient alors fait convaincre par les représentants de la Communauté européenne d'en arriver à un consensus avant de proclamer leur autonomie respective. Sans entrer dans les détails du document, on peut mentionner que plusieurs auteurs, faisant allusion au cas suisse, considéraient la proposition de Lisbonne comme un projet de «cantonisation» de la Bosnie¹³¹. L'entente a cependant échoué quelques jours plus tard et le processus de paix s'est pratiquement retrouvé à la case départ.

À Washington, le Congrès était plutôt partagé vis-à-vis le conflit. Au Sénat, une faction bipartisane souhaitait une réévaluation de la politique d'intervention, voire une transformation de celle-ci. Ainsi, le 29 avril 1992, le Sénat a demandé à la Serbie de stopper ses agressions en Bosnie et de retirer ses troupes de la Bosnie, de la Croatie et du Kosovo¹³². Le 21 mai 1992, il a également voté unanimement des sanctions économiques contre la Serbie-Monténégro (même si, en pratique, leurs effets ont été plutôt limités)¹³³. Les Serbes ont alors répliqué par les armes. Ils ont amorcé des bombardements sur la capitale bosniaque, Sarajevo. Suite à cette attaque, plusieurs sénateurs ont alors exprimé le souhait d'un usage modéré de la force contre les Serbes¹³⁴. Les sénateurs Bob Dole (R-Kansas), Richard Lugar (R-Indiana), Claiborne Pell (D-Rhode-Island) et Joe Biden (D-Delaware) proposèrent d'ailleurs

¹³¹ Robert R. Reilly, «Bosnia and Kosovo Mess – How it all Started & U.S. Connivance & Diplomatic Incompetence in Bosnia», *National Catholic Register*, 13 juin 1999, en ligne : <http://www.againstbombing.org/Riley.htm>, page consultée le 16 mai 2005.

¹³² États-Unis, Congrès des États-Unis, chambre du Sénat, *S. Res. 290, Regarding the Aggression against Bosnia-Herzegovina and Conditioning Unites States Recognition of Serbia*, 103e Cong., 29 avril 1992, en ligne : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r102:2:/temp/~r102ixl1BE>, page consultée le 2 février 2005.

¹³³ États-Unis, Congrès des États-Unis, chambre du Sénat, *Sanctions against the Government of Serbia*, 21 mai 1992, *Congressional Record*, p.S7089, en ligne : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r102:11:/temp/~r102H4E1YG>., page consultée le 29 septembre 2004.

¹³⁴ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, op.cit., p.73.

une résolution sénatoriale encourageant le Conseil de sécurité de l'ONU à considérer l'usage de la force en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies¹³⁵.

Force est de constater que, malgré l'adoption de certaines résolutions et la parution de rapports sur la question, le recours à la force de la part des États-Unis était encore très controversé au Congrès. À cette époque, malgré l'aggravation de la crise en Slovénie, en Croatie et en Bosnie ainsi que la croissance non négligeable de la couverture médiatique et la multiplication de critiques (surtout venant de l'étranger) envers l'inaction américaine, la Maison-Blanche a choisi de faire confiance au leadership plus ou moins efficace de l'Europe occidentale¹³⁶. Cependant, la sortie du rapport de la commission sénatoriale des Affaires étrangères *The Ethnic Cleansing in Bosnia-Herzegovina* reflétait à la même époque une certaine inquiétude par rapport à cet enjeu au sein de la branche législative, toutes formations politiques confondues. C'est avec l'arrivée au pouvoir du premier président démocrate depuis 12 ans que la question allait revenir plus fréquemment à l'agenda politique à Washington.

2.2 L'arrivée au pouvoir de William Jefferson Clinton, le conflit en Bosnie-Herzégovine et la cohabitation avec le 103^e Congrès démocrate

L'année 1992 a surtout été marquée par la campagne électorale pour la présidence. Tout au long de l'année, bien qu'il ait mis un accent particulier sur l'économie et la politique intérieure, le candidat démocrate Bill Clinton a critiqué

¹³⁵ Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies s'adresse spécifiquement aux cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. Les articles présents dans ce chapitre réglementent et balisent l'envoi de troupes multinationales. En ligne : <http://www.un.org/charter/french/chapitreVII.html>, page consultée le 23 novembre 2004.

¹³⁶ Robert C. DiPrizio, *Armed Humanitarians: U.S. Interventions...*, op.cit., p.118.

sévèrement l'attitude de l'administration Bush dans le dossier bosniaque. Il promit donc une plus grande participation du gouvernement américain ainsi qu'une intensification des interventions aériennes à des fins humanitaires, s'il était porté au pouvoir¹³⁷.

En juin 1992, Bill Clinton déclarait qu'il était en faveur d'une utilisation de la force contre la Serbie. Il appuyait le recours à d'éventuelles frappes aériennes, essentiellement pour assurer l'ouverture du réseau routier pour les convois d'aide humanitaire. C'est au cours du mois de juillet suivant que Clinton a proposé pour la première fois la levée de l'embargo sur les armes sur le territoire de l'ex-Yougoslavie afin que les musulmans puissent se défendre contre les assauts répétés des forces serbes. Cette position est la base de ce qui allait devenir l'option du «*lift and strike*» l'année suivante. L'analyse de Clinton était plutôt simple. Estimant que la supériorité militaire des Serbes de Bosnie représentait l'un des principaux facteurs du déclenchement initial des hostilités, la volonté de la future administration Clinton serait donc de ramener une parité militaire relative dans la région en mettant fin à l'embargo sur les armes¹³⁸. Évidemment, l'idéal pour le rétablissement de la paix était que chaque partie impliquée procède à une réduction de son armement, mais cette option ne semblait pas réalisable dans les circonstances. Une fois l'embargo levé, le plan consistait à organiser des frappes aériennes stratégiques afin d'affaiblir les troupes serbes.

¹³⁷ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, op.cit., p.76.

¹³⁸ Steven R. Bowman, «Bosnia: U.S. Military Operations», *CRS Report for Congress*, order code IB93056, 8 juillet 2003, p.10, en ligne : http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/IB93056_020108.pdf, page consultée le 3 janvier 2006.

Le 11 août 1992, le Sénat a adopté la résolution S.Res.330¹³⁹ qui pressait le président Bush de travailler pour l'adoption d'une résolution au Conseil de sécurité de l'ONU tout en précisant qu'aucun militaire américain ne devrait participer aux hostilités sans que des objectifs clairs soient préalablement définis. La même journée, la Chambre des représentants a adopté la résolution H.Res.554¹⁴⁰ qui, elle, pressait le Conseil de sécurité de l'ONU d'autoriser certaines mesures dont l'utilisation de la force afin de sécuriser certaines zones et d'assurer l'efficacité de l'aide humanitaire¹⁴¹. C'est donc dire que vers la fin de l'année 1992, les États-Unis s'impliquaient de façon progressive dans le conflit en ex-Yougoslavie, malgré le fait qu'une majorité de membres du Congrès demeurerait très hésitante quant à un envoi possible de troupes américaines dans les Balkans.

Aux élections du mois de novembre 1992, Bill Clinton est sorti grand gagnant et a ainsi succédé à George H.W. Bush comme 42^e Président des États-Unis. Au début de son mandat, soit durant les premières semaines de 1993, il a pris son premier engagement présidentiel vis-à-vis la Bosnie : fournir 25 000 soldats américains dans le cadre d'une force d'intervention humanitaire multilatérale, une fois qu'un traité de paix aurait été signé. Il allait ainsi à l'encontre de la volonté des membres du Congrès. Ces derniers ne souhaitaient pas voir des citoyens américains envoyés dans une guerre civile qui n'affectait pas *a priori* des intérêts nationaux américains. D'autre part, ils n'avaient été consultés d'aucune façon par le président avant que celui-ci ne prenne l'engagement en question. Toutefois, malgré cet engagement et les nombreuses critiques envers l'administration Bush, la politique de Clinton à l'égard

¹³⁹ États-Unis, S.Res. 330, *Authorization of Multilateral Action in Bosnia-Herzegovina*, 11 août 1992, *Congressional Record*, p.S12106, en ligne : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r102:14:/temp/~r102Ngtrcu:e0>, page consultée le 2 février 2005.

¹⁴⁰ Richard F. Grimmett, «The War Powers Resolution: After Twenty-Eight Years», *CRS Report for Congress*, order code RL31185, 15 novembre 2001, p.33.

¹⁴¹ *Ibid.*

de l'ex-Yougoslavie, au cours de la première année de son mandat, s'apparentait beaucoup à celle de son adversaire républicain. Lors de la campagne électorale de l'année précédente, Clinton était pourtant même allé jusqu'à affirmer ce qui suit : «*President Bush's policy toward former Yugoslavia mirrors his indifference to the massacre of Tienanmen Square and his coddling of Saddam Hussein*»¹⁴². L'essentiel de la politique de George H.W. Bush se limitait aux sanctions économiques et au respect des espaces aériens interdits aux vols militaires mis en place par les Nations Unies. Dans les premiers mois suivant son accession au pouvoir, Clinton a également fait planer l'éventualité d'une implication beaucoup plus sérieuse des États-Unis si les Serbes ne respectaient pas le contenu des résolutions onusiennes et américaines. Il s'agissait toutefois de menaces plutôt vagues. On peut penser que ce genre d'attitude pouvait même encourager une certaine intransigeance serbe et la continuation de l'occupation de territoires voisins¹⁴³. Comme on le verra plus loin, à court terme, le président Clinton n'a pas vraiment honoré ses engagements lors de la crise dans les Balkans.

Au départ, le président Clinton était loin d'avoir défini clairement sa politique étrangère et ne semblait pas vraiment intéressé par les affaires extérieures. Certains estiment que son administration misait davantage sur la «machine» onusienne de maintien de la paix lorsqu'il était question de règlement de crises internationales. De plus, l'idée de partager les ressources, les coûts et les responsabilités à travers un multilatéralisme marqué était fort compatible avec les visées de l'administration et son souhait de concentrer ses efforts en politique intérieure¹⁴⁴. C'est donc dire que, malgré ses intentions proactives sur le plan des affaires intérieures, Bill Clinton s'en remettait à l'équipe de responsables qu'il avait nommés pour tout ce qui avait trait à

¹⁴² Elizabeth Drew, *On the Edge : the Clinton Presidency*, New York : Simon & Schuster, 1994, p.138.

¹⁴³ Barry M. Blechman et Tamara Cofman Wittes, «Defining Moment: The Threat and Use of Force in American Foreign Policy», *Political Science Quarterly*, vol. 114, no 1 (printemps 1999), p.20.

¹⁴⁴ Elizabeth Drew, *On the Edge : the Clinton Presidency*, op.cit., p.145.

la politique étrangère. La politique à l'égard de la Bosnie, tout au long de la crise, a été essentiellement formulée par le «*Principals Committee*». Le comité ainsi désigné était formé des conseillers les plus proches du président, comme le vice-président et certains secrétaires ou dirigeants d'agences fédérales. Ces conseillers ont plutôt agi à leur guise, au sein de la structure exécutive, mais certains d'entre eux ont dû rendre des comptes devant des commissions du Sénat et de la Chambre de représentants au cours de la période examinée ici.

Au début de l'année 1993, l'administration Clinton souhaitait s'engager de façon plus marquée dans le conflit bosniaque au moment même où les tensions au sein de l'OTAN s'intensifiaient et que la crédibilité du président américain sur le plan de la politique étrangère était mise en question¹⁴⁵. Le 5 février 1993, lors d'une réunion du «*Principals Committee*» à laquelle participaient Al Gore et Bill Clinton, ce dernier a exprimé sa volonté d'assumer un certain leadership humanitaire dans la crise en Bosnie. Lors de cette réunion, six décisions présidentielles ont été prises¹⁴⁶. Premièrement, les États-Unis allaient se commettre directement dans l'effort humanitaire. En second lieu, on devait demander à l'ONU l'autorisation de prendre des moyens supplémentaires, voire plus coercitifs, afin de mieux faire respecter l'interdiction des vols militaires dans les espaces aériens délimités par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Troisièmement, les sanctions économiques à l'égard de la Serbie devaient être resserrées. Quatrièmement, on devait envoyer un émissaire pour aider les parties à en arriver à une entente. Cinquièmement, l'administration devait réitérer l'avertissement du gouvernement de George H.W. Bush contre la Serbie au sujet du Kosovo et, finalement, on devait convaincre les parties de suspendre leurs affrontements. L'élaboration de ce plan d'action, rappelons-le, avait cependant exclu toute implication du Congrès.

¹⁴⁵ Robert C. DiPrizio, *Armed Humanitarians: U.S. Interventions...*, op.cit., p.120.

¹⁴⁶ Elizabeth Drew, *On the Edge : the Clinton Presidency*, op.cit., p.148.

Le 10 février 1993, le secrétaire d'État, Warren Christopher, a annoncé que, sous la gouverne de Clinton, les États-Unis allaient tenter de convaincre les Serbes, les Croates et les musulmans de poursuivre l'utilisation des canaux diplomatiques. Il avait également réitéré l'engagement pris par le président Clinton le mois précédent, soit de déployer des effectifs militaires américains, comprenant des forces terrestres, dans l'éventualité de la signature d'une entente entre les belligérants. Ils souhaitaient ainsi pouvoir contribuer au rétablissement de la paix¹⁴⁷. Toutefois, au-delà d'une rhétorique empathique et empreinte de solidarité internationale, l'exécutif croyait alors qu'il serait toujours risqué politiquement pour le président d'engager le pays dans un conflit qui, à première vue, ne le concernait pas et qui n'avait aucun impact sur les intérêts nationaux. On préférait alors se concentrer sur la relance économique après la récession du début des années quatre-vingt dix. De plus, les membres du «*Principals Committee*» ne s'entendaient pas sur la marche à suivre¹⁴⁸. Gênés, frustrés et déterminés à sortir le cas délicat de la Bosnie des feux de la rampe de l'actualité politique aux États-Unis, les membres de l'administration Clinton se sont donc contentés d'une politique de laisser-faire, fondant alors leurs espoirs sur le leadership de l'OTAN et de l'ONU avant de trouver la politique appropriée et politiquement viable pour l'exécutif¹⁴⁹. Rappelons qu'encore une fois, la dynamique de consultation avec le Congrès était alors inexistante. Le «*Principals Committee*» avait la charge de définir la politique à l'égard de la Bosnie-Herzégovine et relevait exclusivement de la branche exécutive. Ses membres n'entretenaient donc pas de liens officiels avec le leadership du Sénat et de la Chambre des représentants.

¹⁴⁷ Richard F. Grimmett, «The War Powers Resolution: After Twenty-Eight Years», *CRS Report for Congress*, order code RL31185, 15 novembre 2001, p.33.

¹⁴⁸ Charles-Philippe David et Sébastien Barthe, «Foreign Policy-Making in the Clinton Administration : Reassign Bosnia and the 'Turning Point' of 1995», Montréal : Chaire Raoul-Dandurand en études Diplomatiques et Stratégiques, Université du Québec à Montréal, mars 2004, p.4.

¹⁴⁹ Robert C. DiPrizio, *Armed Humanitarians: U.S. Interventions...*, *op.cit.*, p.120.

Le 27 avril de la même année, le président Clinton a finalement organisé une rencontre officielle avec les leaders des deux formations au Congrès et d'autres acteurs concernés par le cas bosniaque¹⁵⁰. Lors de cette réunion, une des oppositions les plus vives aux positions de la Maison-Blanche est étonnamment venue du leader démocrate à la Chambre des représentants, Dick Gephardt (D-Missouri). Il s'opposait alors à toute intervention militaire puisque l'agenda intérieur du président, prioritaire à ses yeux, pouvait éventuellement en être affecté. Le chef de l'État-major unifié, Colin Powell, avait lui aussi des réserves quant aux intentions de Clinton d'accroître considérablement la participation américaine aux interventions militaires en ex-Yougoslavie. Il estimait que depuis le Vietnam, si l'exécutif décidait d'intervenir militairement à l'étranger, il devait établir des objectifs très précis, frapper avec une force importante, voire disproportionnée, fixer à l'avance un «point d'arrêt» de l'intervention et obtenir un appui politique clair sur le plan intérieur¹⁵¹. Selon Powell, ces critères s'appliquaient très bien dans le cas de la guerre du Golfe, mais absolument pas dans celui de la Bosnie.

Au printemps 1993, Warren Christopher fut envoyé en Europe pour tenter de convaincre les alliés européens d'accepter la politique qui avait été malgré tout retenue par Clinton, soit le «*lift and strike*». Le voyage diplomatique du secrétaire d'État américain s'avéra un échec, les dirigeants européens, dont ceux des influentes France et Grande-Bretagne, s'étant opposés à la solution proposée par l'administration démocrate depuis la campagne présidentielle de 1992. Le président Clinton commençait à douter de sa propre politique¹⁵². De plus, sur un plan plus conjoncturel, il ne faut pas oublier que l'administration Clinton souhaitait éviter

¹⁵⁰ Elizabeth Drew, *On the Edge : the Clinton Presidency, op.cit.*, p.153.

¹⁵¹ *Ibid*, p.154.

¹⁵² Richard F. Grimmett, «The War Powers Resolution: After Twenty-Eight Years», *CRS Report for Congress*, order code RL31185, 15 novembre 2001, p.34.

d'embarrasser le président russe Boris Eltsine. L'amitié traditionnelle russo-serbe et la montée du nationalisme russe formaient alors un cocktail dangereux pour les relations américano-russes si jamais les États-Unis intervenaient¹⁵³. La Russie dispose d'un droit de veto au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies et, jusque là, la dynamique au sein de l'ordre international post-communiste n'était pas encore clairement définie dans l'esprit des dirigeants.

Le Congrès, à majorité démocrate, souhaitait ardemment que le président se concentre sur ce pour quoi il avait été élu, soit la relance de l'économie nationale et les réformes intérieures. Dans un tel contexte, il faut savoir que les membres du Congrès, même s'ils sont de la même formation politique que le président, vont faire prévaloir leurs intérêts électoraux plutôt que la ligne partisane et la loyauté envers l'exécutif. En effet, si la population n'est pas satisfaite de l'orientation que prend une administration, les premiers à devoir rendre des comptes devant l'électorat sont les membres du Congrès qui sont issus de la même formation politique que le président. Dans un tel contexte, les représentants et sénateurs préfèrent travailler en fonction des besoins et attentes de leurs électeurs respectifs plutôt que pour l'exécutif en place. Il est donc facile de comprendre que la politique de l'administration Clinton et son incapacité à rallier des joueurs-clés du 103^e Congrès dans le processus de formulation de politiques représentaient jusque là un échec cuisant. Cela faisait alors plus d'un an que Bill Clinton parlait d'un impératif moral d'intervenir dans la crise en ex-Yougoslavie avec une politique forte et rien de tout cela ne s'était alors réalisé.

Néanmoins, même si elle connaissait des problèmes évidents au niveau de la formulation de la politique à l'égard du conflit bosniaque, l'administration Clinton considérait tout de même qu'elle disposait de toute la légitimité requise si elle devait apporter de l'aide militaire dans un avenir rapproché. Ainsi, le 31 mai 1993, dans un

¹⁵³ Elizabeth Drew, *On the Edge : the Clinton Presidency*, op.cit., p.145.

discours devant la US Air Force Academy à Colorado Springs, Bill Clinton avait affirmé : «*I believe we should be prepared to assist NATO if it decides to meet a request from the United Nations troops for help in a withdrawal or reconfiguration and a strengthening of its forces*»¹⁵⁴. Ce genre de déclaration correspondait tout à fait à l'approche préconisée par les administrations précédentes (voir chap.1, sect.1.4). La perception qu'avait Clinton du rôle de l'exécutif en politique étrangère et de la responsabilité internationale des États-Unis, en tant qu'État-membre de plusieurs organisations internationales comme l'ONU et l'OTAN, légitimait une certaine forme de conduite unilatérale, faisant fi de certaines dispositions constitutionnelles ou pratiques de politique intérieure. Car, comme on le verra dans le chapitre suivant, l'inertie relative du Congrès dans le débat sur l'utilisation des pouvoirs de guerre peut être expliquée par le développement d'une coutume de laisser-aller du législatif dans le contexte de la Guerre froide. Parallèlement, l'affirmation du pouvoir présidentiel et l'ignorance des processus de consultation du Congrès dans la formulation des politiques se sont vues également normalisés durant la même période. Cette double normalisation des attitudes par la pratique a donc élargi l'écart entre les perceptions de gouvernance au sein des deux branches du pouvoir fédéral. Face à cette prise de position du président Clinton, la réaction au Congrès a évidemment été vive. On affirmait que le fait d'utiliser de l'équipement et du personnel américains pour aider les forces onusiennes à se restructurer ne représentait rien d'autre qu'un renforcement d'une politique d'échec. Le Président n'avait alors presque pas d'appui au Congrès, tant chez les démocrates que chez les républicains.

Par la suite, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 836¹⁵⁵ qui stipulait que l'on devait employer tous les moyens nécessaires afin de

¹⁵⁴ *Ibid*, p.246.

¹⁵⁵ Doc. off. CS NU, Doc.NU, 3228^e séance, S/RES/836, 4 juin 1993, en ligne : <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1993/836f.pdf>, page consultée le 12 novembre 2005.

protéger les forces de la FORPRONU. Elle fut suivie par la résolution 842¹⁵⁶ qui, elle, prévoyait le déploiement d'une force préventive à la frontière de la Serbie et de la Macédoine pour empêcher l'expansion du conflit, notamment en Grèce. Dans le cadre de cette mission, l'administration Clinton a autorisé l'envoi de 300 soldats américains. Le président a justifié cette opération en faisant référence au chapitre VII de la Charte de l'ONU et à l'autorisation de la force en cas d'autodéfense tout en affirmant que le déploiement respectait le contenu de la section 7 du *UN Participation Act* de 1945¹⁵⁷. Encore une fois, Clinton a estimé qu'il disposait implicitement des prérogatives constitutionnelles suffisantes en tant que commandant en chef des forces armées américaines et qu'il n'avait donc pas besoin de l'approbation du Congrès¹⁵⁸.

Remarquons que le président Clinton avait une interprétation du rôle du président en matière de politique étrangère qui s'apparentait à celle du juge Frankfurter dans son jugement sur l'affaire *Curtiss-Wright*. En effet, selon Gray Adler, en tant que structure décisionnelle exclusive («*sole organ*») de la politique étrangère, le président Clinton estimait que le pouvoir de définir, gérer et mener les affaires étrangères de la nation américaine lui revenait de plein droit¹⁵⁹. Le chef de l'exécutif était donc le seul responsable réel de la sécurité nationale. Toute tentative du Congrès de contrer ces prérogatives pourrait donc constituer une violation de la clause du commandant en chef de l'Article 2 de la Constitution. Il semble qu'à plusieurs égards, le président Clinton ait interprété cette clause comme une carte

¹⁵⁶ Doc. off. CS NU, Doc.NU, 3239^e séance, S/RES/842, 18 juin 1993, en ligne : <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1993/842f.pdf>, page consultée le 12 novembre 2005.

¹⁵⁷ Elizabeth Drew, *Showdown: the Struggle Between the Gingrich Congress and the Clinton White House*, New York : Simon & Schuster, 1996, p.242.

¹⁵⁸ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, *op.cit.*, 256 p.

¹⁵⁹ David Gray Adler, «The Law: The Clinton Theory of the War Power», *loc.cit.*, p.155.

blanche laissée à l'exécutif, lui permettant de faire ce que bon lui semble avec les forces armées nationales, y compris d'entamer des hostilités à l'étranger. Il concevait la clause comme une certaine forme de pouvoir discrétionnaire attribuée à la présidence pour lui permettre de protéger les intérêts nationaux à l'étranger. Dans une telle logique, force est d'admettre que l'exécutif, et plus précisément le président, est le seul juge de ce que sont ces intérêts¹⁶⁰. Comme on le verra plus loin, cette interprétation pour le moins discutable de la position des Pères fondateurs sur cette dimension de la gouverne d'État n'a pas été contestée de façon massive par les membres de la branche législative. Des réactions hostiles à une telle interprétation sont évidemment venues des deux côtés au Congrès, mais rien n'a vraiment été fait pour recentrer la conduite de la politique étrangère et des affaires militaires vers les modalités prévues à l'origine par les rédacteurs du texte constitutionnel de 1787. Les Congrès successifs, de Truman à Clinton, ont fréquemment modéré leurs démarches ou ont été confrontés à des présidences particulièrement fortes, sauf dans le cas des Congrès démocrates particulièrement hostiles sous l'administration Nixon, déjà confinée à une position de faiblesse due à la guerre du Vietnam.

Précisons ici que ni l'article 43 de la Charte de l'ONU¹⁶¹, ni le *UN Participation Act* de 1945¹⁶² n'ont été soulevés par les représentants de la branche législative. Ces derniers auraient très bien pu, dès ces premières étapes, faire valoir leurs prérogatives relatives à la guerre et au déploiement d'effectifs militaires. Toutefois, parler d'inertie totale dans cas du Congrès serait erroné. Certains efforts

¹⁶⁰ *Ibid*, p.156.

¹⁶¹ Article 43 : «[...] 3. L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de sécurité. Ils seront conclu entre le Conseil de sécurité et des membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les États signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives [...]».

¹⁶² États-Unis, *United Nations Participation Act of 1945*, Pub.Law No 79-264, 79^e Cong., 20 décembre 1945. *The Federalist Patriot*, en ligne : http://federalistpatriot.us/histdocs/un_participation_act.asp, page consultée le 23 novembre 2004.

ont été consentis, mais ils sont demeurés limités. Comme dans le cas du 104^e Congrès, les représentants et sénateurs ont davantage opté pour l'intégration de dispositions à l'intérieur de résolutions ou de projets de loi qui, la plupart du temps, n'avait pas de portée contraignante. Par exemple, au cours de l'année 1993, même si la politique de l'administration Clinton était plutôt évasive quant à l'intervention internationale en Bosnie-Herzégovine, le Congrès a adopté un amendement qui stipulait que le financement destiné à la Défense ne devrait pas être disponible pour le déploiement de troupes américaines, dans le cadre d'une mission de paix en Bosnie à moins que celui-ci ne soit autorisé préalablement par le Congrès¹⁶³.

À l'automne 1993, les relations entre la présidence et le Congrès sont devenues extrêmement tendues. De nombreux membres du Congrès, démocrates comme républicains, ont tenté de limiter les pouvoirs de Clinton, particulièrement ceux liés à la clause du commandant en chef. George Mitchell (D-Maine), leader de la majorité au Sénat, a d'ailleurs proposé une résolution qui obligeait le président à demander l'autorisation officielle du Congrès avant d'envoyer des troupes en Bosnie¹⁶⁴. En fait, au cours des années 1993 et 1994, le 103^e Congrès, malgré sa majorité démocrate, a voté certaines mesures pour contrôler d'éventuelles missions de paix auxquelles les États-Unis pourraient participer. Ainsi, dans deux *Defense Appropriations Act* (section 8153 pour l'année financière 1994 et section 8103 pour l'année financière 1995), les membres du Congrès ont inclus des modalités venant préciser que les fonds alloués à la Défense ne devraient pas être utilisés dans le cadre d'opérations de maintien ou de rétablissement de la paix des Nations-Unis à moins que le président ne consulte le Congrès 15 jours au préalable. Malgré cela, les États-Unis ont participé, sans l'accord du Congrès, à des interventions aériennes

¹⁶³ États-Unis, *Cong. Rec.*, t.107, à la p.1474, sec.8146, 1993.

¹⁶⁴ États-Unis, *Cong. Rec.*, *Actions by President Clinton*, United States Senate, p.S2083-S2085, 25 février 1993, en ligne : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r103:49:/temp/~r103oVBNlg:e0;>, page consultée le 6 janvier 2005.

(notamment à Sarajevo), à la supervision de voies maritimes protégées et au renforcement fréquent des zones aériennes et des «*safe-havens*»¹⁶⁵.

Aux yeux de Ryan C. Hendrickson, ce qui est le plus intéressant, c'est ce que le Congrès n'a pas fait au cours de l'année 1993 sur le plan des pouvoirs de guerre¹⁶⁶. En effet, en plus de s'être engagé auprès des alliés au sein de l'OTAN à une participation militaire américaine dans l'éventualité de la ratification d'un accord de paix (sans reconnaître que le Congrès devait autoriser ledit déploiement), le président Clinton a autorisé les troupes envoyées à utiliser tous les moyens nécessaires afin de veiller au respect des zones aériennes interdites aux vols militaires. Il a également mobilisé des troupes en Macédoine en vertu de l'article 43 de la Charte onusienne. Encore une fois, le Congrès n'a absolument pas bougé. Certains membres des deux chambres ont formulé des critiques à l'égard des agissements du président, mais le Congrès, en tant qu'institution centrale du gouvernement américain, n'a rien fait pour affirmer ses prérogatives constitutionnelles en la matière. Il n'a pas non plus agi afin d'imposer des modifications à la politique de Clinton, pas plus qu'il n'a remis en question publiquement l'autorité légale de la présidence en matière de recours à la force.¹⁶⁷

Au-delà des moyens politiques à leur disposition, des membres de la branche législative auraient pu amener l'administration Clinton devant les tribunaux comme ce fut le cas en 1991 avec la cause *Dellum v. Bush*. Cependant, comme nous l'avons précisé au chapitre précédent, ils auraient préalablement dû épuiser tous les recours politiques possibles pour ne pas voir leur requête refusée par la cour. L'échec du

¹⁶⁵ Richard F. Grimmett, «War Powers Resolution: Presidential Compliance», *CRS Report for Congress*, order code IB81050, 24 mars 2003, p.3.

¹⁶⁶ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, op.cit., 256 p.

¹⁶⁷ *Ibid*, p.75.

Congrès dans l'affaire *Campbell v. Clinton* en 1999 démontre d'ailleurs que les membres du 106^e Congrès, à l'instar des 103^e et 104^e, n'avaient pas réellement pris les moyens nécessaires pour contrôler la conduite de l'exécutif et réaffirmer le pouvoir du législatif en matière de politique extérieure. Il est vrai cependant que, le 22 septembre 1993, la commission de la Chambre des représentants sur les attributions («*appropriations*») a approuvé des restrictions au financement américain des opérations internationales de maintien de la paix. Le candidat nommé par le président Clinton pour le poste de chef de l'État-major unifié, le général John Shalikashvili, avait alors argumenté que l'envoi de troupes américaines en Bosnie était nécessaire, si un accord de paix venait à être signé. Il avait précisé qu'il y avait de fortes chances que les soldats envoyés en Europe de l'Est soient directement impliqués dans des affrontements¹⁶⁸. Au départ, le président Clinton, dans ses interventions et discours publics, avait exprimé son désir de consulter le Congrès et avait espéré son soutien, mais il n'avait jamais affirmé explicitement qu'il avait besoin de l'autorisation de la branche législative en ce qui a trait à d'éventuelles frappes aériennes en Bosnie¹⁶⁹. Malgré ce semblant de bonnes intentions, le président Clinton avait rappelé que, si le Congrès avait l'intention de lui mettre des bâtons dans les roues, il allait s'opposer farouchement à toute tentative de réduction de l'autorité présidentielle en matière de politique étrangère¹⁷⁰. Dans la même veine, il avait affirmé: «*I think that, clearly, the Constitution leaves the President, for good and sufficient reasons, the ultimate decision-making authority*»¹⁷¹. Selon Louis Fisher, en prétendant cela, Bill Clinton a fait une grave erreur puisque l'autorité

¹⁶⁸ David Rogers et Thomas E. Ricks, «Congress is uneasy with peacekeeping as general urges U.S. role in Bosnia», *The Wall Street Journal*, Eastern Edition, New York, N.Y. (23 septembre 1993), p.C2.

¹⁶⁹ Louis Fisher, *Presidential War Power*, op.cit., p.183.

¹⁷⁰ États-Unis, President of the United States Office, *Public Papers of the President*, Book II, at.1764., Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1993.

¹⁷¹ États-Unis, President of the United States Office, *Public Papers of the President*, Book II, at.1768., Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1993.

constitutionnelle ultime revient au Congrès dans le cas d'envois de troupes à l'étranger même si lesdites prérogatives peuvent affecter le principe du «*command and control*» du président¹⁷². Encore une fois cependant, en matière purement constitutionnelle et légale, le Congrès a complètement omis de considérer ces enjeux.

Les actions américaines ayant été effectuées dans le cadre des structures de l'OTAN, on a également soulevé la question, dans le cas de la Bosnie, de savoir si ces actions étaient exemptées des obligations liées à la loi des pouvoirs de guerre (*WPR*) ou aux clauses constitutionnelles prévues à cet effet¹⁷³. Comme on l'a vu au chapitre précédent, l'article 11 de la Charte de l'OTAN stipule que le Congrès (ou tout autre parlement national) a un rôle à jouer dans l'éventualité d'un conflit : «*its provisions are to be carried out by the parties in accordance with their respective constitutional processes*»¹⁷⁴. Jusqu'à l'automne 1993, les opérations internationales de l'après-Guerre froide (la Somalie, la supervision des zones interdites aux vols aériens en Irak et en Bosnie) n'avaient été financées que par des transferts de budgets déjà alloués par le Congrès. Il est donc vrai que les nouvelles modalités votées en septembre de la même année représentaient une meilleure occasion pour les membres du Congrès de réaffirmer leurs prérogatives au niveau du financement des initiatives de politique étrangère. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, au-delà du «*Power of the Purse*», le Congrès est somme toute resté plutôt modéré relativement à la conduite des affaires militaires de la nation.

L'année suivante a vu croître la participation américaine aux efforts internationaux. Le 17 février 1994, le président Clinton réitérait ses intentions en

¹⁷² Louis Fisher, *Presidential War Power*, op.cit., p.184.

¹⁷³ Richard F. Grimmett, «The War Powers Resolution: After Twenty-Eight Years», *CRS Report for Congress*, order code RL31185, 15 novembre 2001, p.33.

¹⁷⁴ *Traité de l'Atlantique Nord*, article 11, 4 avril 1949, Washington D.C., en ligne : <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>, page consultée le 23 novembre 2004.

affirmant que tout en respectant pleinement la *WPR* de 1973, les États-Unis augmenteraient leur participation aux efforts de l'ONU et de l'OTAN afin d'aider à une résolution plus rapide de la crise bosniaque. Ainsi, on a envoyé 60 avions américains supplémentaires afin de participer à des interventions autorisées par l'OTAN¹⁷⁵. Les frappes aériennes de l'OTAN ont débuté au cours de ce mois et ont été suivies par de nouvelles frappes en avril, août et novembre 1994 ainsi qu'en août et septembre 1995. Durant toute cette période, le président Clinton n'a jamais demandé l'avis du Congrès. Il a plutôt invoqué à de nombreuses reprises la clause du commandant en chef et a justifié ses actions et décisions par l'autorisation tacite émanant des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et des décisions du haut-commandement de l'OTAN¹⁷⁶. Le président Clinton s'est donc basé une fois de plus sur la participation active des États-Unis à ces organisations supra-étatiques et sur le devoir moral d'aider ses alliés européens. Il considérait alors qu'il était dans l'intérêt de l'Europe de voir un règlement du conflit et, par ricochet, dans l'intérêt des États-Unis.

Au mois de mars 1994, les différentes parties impliquées ont signé l'entente de Washington¹⁷⁷ qui créait une fédération musulmane-croate, favorisant une réduction importante des affrontements entre les deux groupes ethniques. On peut aussi penser que cet accord a facilité le processus de négociation des accords de Dayton, l'année suivante. Le 10 mai 1994, George Mitchell (D-Maine), a proposé un amendement qui approuvait la décision du président de se conformer aux décisions de l'OTAN relatives à la protection et au support de la FORPRONU autour des zones

¹⁷⁵ Richard F. Grimmett, «The War Powers Resolution: After Twenty-Eight Years», *CRS Report for Congress*, order code RL31185, 15 novembre 2001, p.34.

¹⁷⁶ David Gray Adler, «*The Law: The Clinton Theory of the War Power*», *loc.cit.*, p.160.

¹⁷⁷ «*Washington Agreement*» (1er mars 1994), *United States Institute of Peace : Peace Agreements Digital Collection*, en ligne : http://www.usip.org/library/pa/bosnia/washagree_03011994_toc.html, page consultée le 2 mars 2005.

sécurisées. L'amendement permettait également l'utilisation de la force aérienne dans la région de Sarajevo et l'autorisation de frappes aériennes contre les armes serbes autour de certaines zones sécurisées, si ces zones étaient attaquées. L'amendement de Mitchell prévoyait aussi de lever l'embargo sur les armes, mais pas de façon unilatérale. Finalement, et c'est là un élément très important dans le cas qui nous intéresse, il stipulait que des troupes américaines au sol ne pouvaient être envoyées sans autorisation préalable du Congrès¹⁷⁸. Le Sénat a adopté ledit amendement le 12 mai 1994 dans un vote serré de 50 à 49.

Par ailleurs, le fait marquant de l'année 1994 dans les relations entre la présidence et le Congrès américains est sans contredit le résultat des élections législatives de mi-mandat qui annonçait l'arrivée de la «Nouvelle majorité» républicaine au Congrès en janvier 1995. En effet, le puissant leadership républicain du Congrès de Newt Gingrich et Bob Dole devait alors mettre l'accent sur les réductions de taxes, le déficit budgétaire fédéral, la taille du gouvernement et autres visées de politique intérieure traditionnellement républicaines. L'administration Clinton ne voyait évidemment pas d'un bon œil, pour la conduite des affaires étrangères, particulièrement pour l'intervention dans les Balkans, la cohabitation avec les membres d'un parti extrêmement hostile à sa vision des choses. Précisons que pour plusieurs républicains, spécialement à la Chambre des représentants, il n'y avait pas non plus de nouvelles menaces internationales imminentes, un nouvel ennemi à l'horizon, étant susceptible de les faire dévier de leurs plans en vue de redresser l'économie américaine et de consolider leur pouvoir par rapport à la branche exécutive¹⁷⁹. En somme, si la nouvelle majorité républicaine tenait compte de la

¹⁷⁸ Richard F. Grimmett, «The War Powers Resolution: After Twenty-Eight Years», *CRS Report for Congress*, order code RL31185, 15 novembre 2001, p.35.

¹⁷⁹ Robert S. Greenberger, «Dateline Capitol Hill: The New Majority's Foreign Policy», *Foreign Policy*, no 101 (hiver 1995), p.160.

politique étrangère, peu de temps après son arrivée au pouvoir, ce n'était pratiquement qu'en termes budgétaires.

2.3 L'élection de la «Nouvelle majorité» républicaine au Congrès et son impact sur la conduite des affaires d'État par l'administration Clinton

En 1994, les élections législatives de mi-mandat ont constitué un précédent dans l'histoire politique américaine. On a vu pour la première fois un gouvernement divisé après seulement deux années de gouvernement uni. Les autres gouvernements de même nature avaient plutôt fait leur apparition après quatre à six ans¹⁸⁰. En fait, on peut avancer que la période de 1994 à 2000 est passée à l'histoire, entre autres, pour son caractère de confrontation extraordinaire entre les branches législative et exécutive¹⁸¹. Forts de leur majorité au Congrès, les républicains ont pris le contrôle de l'agenda législatif comme jamais auparavant. Ils ont limité le rôle du président dans certains domaines de politiques en puisant leur légitimité dans le mandat populaire que les Américains leur avaient confié. Fait à noter ici, c'est habituellement le président qui va asseoir son pouvoir et justifier ses décisions sur son capital politique auprès des électeurs américains. Dans ce cas-ci, tant le Congrès républicain que le président Clinton se sont servi abondamment de l'opinion publique comme levier dans leur rapport de force.

Sur le plan de la politique intérieure, la réaction de Clinton aux élections de l'automne 1994 a été principalement d'abandonner un bon nombre d'initiatives

¹⁸⁰ Dean McSweeney, «The 104th Congress in Perspective», in *The Republican Takeover of Congress*, sous la dir. de Dean McSweeney et John E. Owens, p.192, New York : St.Martin's Press, 1998.

¹⁸¹ Karen Hoffman et Michael L. Mezey, «The Congress and the President in the Twentieth Century», in *Congress Responds to the Twentieth Century*, sous la dir. de Sunil Ahuja et Robert Dewhirst, p.210, Columbus : The Ohio State University Press, 2004.

législatives et de céder le contrôle de l'agenda législatif à la nouvelle majorité républicaine, menée par le radical Newt Gingrich (R-Georgie). Ce dernier a profité de l'occasion pour maximiser la centralisation des structures législatives et la consolidation de l'unité républicaine au sein de ces mêmes structures. Le président a donc accepté de reculer, en partie, devant l'insistance marquée du Parti républicain au Congrès¹⁸². Le Programme républicain *Contract with America* (CWA) visait essentiellement l'équilibre budgétaire, la réforme du bien-être social, la réduction massive des taxes ainsi que le contrôle accru de la criminalité. La portée internationale du document était somme toute limitée. Force est cependant de reconnaître que le nouveau rapport de force et les nouvelles orientations de la branche législative ont eu des impacts certains sur la conduite des affaires de l'État en général (et donc des affaires étrangères et militaires) pour l'administration Clinton.

Dans une telle conjoncture, le président a opté pour une stratégie basée en partie sur une dramatisation de la menace représentée par le programme républicain sur des enjeux de politique intérieure comme le programme «*Medicare*», la sécurité sociale et la protection environnementale. Cette stratégie de l'administration Clinton a donc contribué à la polarisation des partis. L'accroissement des luttes partisans n'a toutefois touché la conduite des affaires étrangères et militaires que très modestement. Dans le troisième chapitre, nous tenterons d'ailleurs d'expliquer cette inertie patente de la part des républicains au Congrès à l'égard de ces champs de politiques. Entre les élections de mi-mandat et les élections présidentielles de 1996, les recours fréquents aux vetos présidentiels ou à la menace d'usage de vetos, les deux fermetures de gouvernement dues à des impasses législatives au sujet du budget et les rapports particulièrement difficiles autour du budget de 1995 sont venus nuire

¹⁸² Dean McSweeney, *op.cit.*, p.189.

au Parti républicain. Celui-ci a ainsi traîné une image négative imputable, aux yeux de l'opinion publique, aux deux «*shutdowns*» gouvernementaux de 1995¹⁸³.

Dans ces circonstances, la branche législative, minée sur le plan des affaires intérieures, disposait donc de moins de soutien populaire pour réaffirmer clairement ses prérogatives en politique étrangère, notamment dans les affaires militaires. Cette période a laissé place au premier véritable défi de l'ère de la présidence moderne au niveau du leadership et de l'«*agenda-setting*». La plupart des lois sont venues des législateurs républicains et la majorité des enjeux retenus avaient été ciblés dans le CWA. Le président Clinton a donc tenté d'utiliser les leviers mis à sa disposition et sa position au sein de la structure institutionnelle fédérale pour définir les paramètres acceptables des projets législatifs émanant du programme républicain¹⁸⁴. Cette stratégie n'a guère été utilisée sur le plan des affaires extérieures et militaires, puisque pratiquement tous les efforts des Républicains étaient consacrés à des enjeux de politique intérieure. Tel que mentionné, certaines résolutions ou amendements sont venus interférer dans le travail de l'administration Clinton, mais de façon générale, l'exécutif n'a pas eu à s'adapter de la même façon dans des dossiers comme la Bosnie-Herzégovine ou Haïti.

Durant le mandat du 104^e Congrès, les limites créées par les divisions entre les partis, les conflits entre les deux chambres (le Sénat étant beaucoup plus prudent et moins partisan), les pressions de l'électorat et des groupes d'intérêts ont tout de même été fréquemment dépassées en politique étrangère, là où le rôle du président est traditionnellement avantagé dans la perception populaire. En effet, aux yeux de la

¹⁸³ Michael Foley, «Split-Party Control: Clinton on the Defensive?», in *The Republican Takeover of Congress*, sous la dir. de Dean McSweeney et John E. Owens, p.133, New York : St.Martin's Press, 1998.

¹⁸⁴ Charles O. Jones, «Presidential Leadership in a Government of Parties: An Unrealized Perspective», in *Responsible Partisanship? The Evolution of Political Parties since 1950*, sous la dir. de John C. Green et Paul S. Herrnsen, p.157, Lawrence : University Press of Kansas, 2002.

population, le président peut assurer à lui seul le leadership nécessaire à la conduite des affaires étrangères du pays. On peut cependant mettre un bémol à cette façon de concevoir les choses, surtout dans le cas de l'administration Clinton, puisque le rapport de force entre les deux branches au cours des années 1994 et 1995 était fortement à l'avantage du législatif. En terminant, il est bon de mentionner que Newt Gingrich a eu beaucoup de difficulté à garder son élan populaire initial après les élections de mi-mandat et que l'appui populaire a progressivement favorisé Bill Clinton au fil des mois. Malgré le fait que Gingrich ait démontré qu'il était possible pour un *Speaker* de la Chambre des représentants de prendre des initiatives importantes lorsque certaines conditions s'appliquaient, les critiques virulentes à son égard se sont multipliées et cela, au-delà du premier mandat de Bill Clinton: manques flagrants à l'éthique, conduite douteuse de la procédure de destitution du président Clinton, responsabilité dans les résultats décevants des élections de mi-mandat de 1998, etc¹⁸⁵.

Des facteurs conjoncturels externes sont aussi venus influencer le débat sur l'utilisation des pouvoirs de guerre. En effet, à l'automne 1994, des affrontements concernant une «zone protégée» préalablement déterminée par l'ONU, soit celle de Bihac, a causé un différend important entre les États-Unis et leurs alliés européens. Ce contentieux a ainsi alimenté une crise d'une certaine importance au sein de l'OTAN¹⁸⁶. L'administration Clinton, qui jonglait alors avec l'idée de mettre fin aux hostilités en y allant de frappes aériennes unilatérales, a mis cette option de côté afin de préserver un certain niveau d'unité au sein de l'État-major de l'organisation. L'impact de ce différend avec ses alliés ajouté au résultat désastreux des élections

¹⁸⁵ Richard S. Conley, *The Presidency, Congress, and Divided Government*, Dallas : Texas A&M University Press, 2003, p.157.

¹⁸⁶ Charles-Philippe David et Sébastien Barthe, «Foreign Policy-Making in the Clinton Administration : Reassessing Bosnia and the 'Turning Point' of 1995», Montréal : Chaire Raoul-Dandurand en études Diplomatiques et Stratégiques, Université du Québec à Montréal, mars 2004, p.6.

législatives de mi-mandat sont venus modérer les intentions et les actions de la Maison-Blanche durant cette période¹⁸⁷.

Soulignons que le 104^e Congrès, même s'il était très hostile envers l'administration démocrate du président Clinton, n'a adopté qu'une seule mesure relative aux pouvoirs de guerre qui a pu se rendre jusqu'au processus d'audiences en commission. En effet, la mesure S.5, présentée le 4 janvier 1995 par le leader de la majorité républicaine au Sénat, Bob Dole (R-Kansas), aurait pu être d'une importance capitale pour la dynamique inter-branches en politique étrangère¹⁸⁸. Si elle avait été adoptée, elle abrogeait la *War Powers Resolution* dans sa quasi entièreté. Le sénateur Dole souhaitait alors enlever les effets pernicioeux du document de 1973 pour la branche législative. Une autre tentative d'abrogation de la *WPR* à la Chambre des représentants est également survenue plus tard dans l'année alors que le représentant Henry Hyde (R-Illinois) a voulu inclure un amendement (H.R.1561) au *Foreign Assistance and State Department Authorization Act* pour l'année fiscale 1996-97¹⁸⁹. L'amendement en question a cependant été battu à 217 voix contre 201. Mis à part ces deux tentatives, aucune autre législation portant sur l'utilisation des pouvoirs de guerre n'a été considérée par les membres du 104^e Congrès.

Dans les premiers mois de l'année 1995, des preuves concernant la violation sérieuse des droits de la personne de la part des Serbes bosniaques s'accumulaient au Congrès. Les membres de la commission sur la Coopération et la Sécurité du Comité sur l'Europe au Congrès ont alors affirmé que les actions de l'OTAN avaient vraisemblablement échoué et qu'il était temps de prendre de nouvelles mesures. Démontrant un certain degré d'activisme et une volonté de garder un contrôle sur les

¹⁸⁷ *Ibid.*, p.9.

¹⁸⁸ Richard F. Grimmett, «War Powers Resolution: Presidential Compliance», *CRS Report for Congress*, order code IB81050, 24 mars 2003, p.14.

¹⁸⁹ *Ibid.*

agissements de la branche exécutive, le Congrès a également adopté le *National Security Revitalization Act*¹⁹⁰ le 16 février 1995. Cette initiative bipartisane (dont le caractère force généralement le président à être plus attentif aux propositions de la branche législative) limitait les contributions financières des États-Unis aux opérations de maintien et de rétablissement de la paix des Nations Unies, limitait le nombre de troupes américaines disponibles sous le commandement onusien et imposait à l'exécutif un processus consultatif avec le Congrès, avant l'engagement de soldats dans ces missions de paix¹⁹¹. Comme le stipule le chapitre 2 du document, on amende effectivement le *UNPA* de 1945 afin d'inclure une clause stipulant que le président doit dorénavant informer les commissions du Congrès pour toute proposition militaire onusienne et son financement. À la section 217, on constate que le Congrès interdit l'utilisation de fonds pour la FORPRONU, à moins que le président ne certifie au Congrès que (1) le gouvernement de Bosnie-Herzégovine soutient la présence continue de la FORPRONU sur son territoire et que (2) certaines conditions relatives à cette force d'intervention sont respectées¹⁹². Finalement, les législateurs ont aussi intégré à la section 218 que c'était «*the sense of Congress*» que la branche exécutive cesse d'obliger les États-Unis à financer des opérations internationales de maintien et de rétablissement de la paix au-delà des sommes préalablement octroyées à cet effet¹⁹³.

¹⁹⁰ États-Unis, Committee on Foreign Relations, *Foreign Relations Revitalization Act of 1995* (S.Rep. No 104-95). Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1995, en ligne : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_reports&docid=f:sr095.104.pdf, page consultée le 31 janvier 2005.

¹⁹¹ Sabine Lavorel, «L'Affirmation des Pouvoirs Présidentiels», *op.cit.*, p.71.

¹⁹² États-Unis, Committee on Foreign Relations, *Foreign Relations Revitalization Act of 1995* (S.Rep. No 104-95). Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1995, en ligne : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_reports&docid=f:sr095.104.pdf, page consultée le 31 janvier 2005.

¹⁹³ *Ibid.*

Ayant peine à trouver un terrain d'entente avec les membres du Congrès sur d'éventuelles modifications de la *WPR*, l'administration Clinton a présenté la *Presidential Decision Directive 25* le 3 mai 1995. Ce genre de document est toujours confidentiel et vise généralement les diverses agences et secrétariats relevant de la branche exécutive. Toutefois, la Maison-Blanche avait diffusé un résumé qui, lui, était de nature publique. Cette directive a d'ailleurs été le sujet d'intenses examens inter-agences lors de sa parution. Les grandes lignes du document permettaient de définir quelles étaient les opérations onusiennes que les États-Unis devaient supporter politiquement et ensuite décider si les forces armées nationales devaient y participer. De par sa nature, on peut penser que la directive donnait une idée assez claire du genre d'enjeux dont l'administration Clinton souhaitait partager la responsabilité avec le Congrès et l'ONU, relativement au déploiement d'effectifs militaires, notamment en Bosnie-Herzégovine¹⁹⁴. La directive présentait sept principaux critères sur lesquels on devait se baser afin de déterminer si une participation active des États-Unis était nécessaire. Nous nous abstenons ici de présenter ces critères, préférant mettre l'accent sur la dimension du document traitant des relations législatif-exécutif relatives aux opérations de maintien de la paix. On peut essentiellement y percevoir une volonté de consultation et de rapports régularisés entre les branches. L'administration Clinton demandait d'appuyer une législation amendant la *WPR* en fonction de la proposition des sénateurs Mitchell, Nunn, Byrd et Warner datant de 1989¹⁹⁵. On souhaitait d'abord inclure un mécanisme consultatif entre la Maison-Blanche et le Congrès. Ensuite, on visait l'abrogation de la clause contestée de retrait des forces armées après soixante jours d'hostilités¹⁹⁶. Cependant, malgré cette volonté

¹⁹⁴ Steven R. Bowman, «Bosnia: U.S. Military Operations», *CRS Report for Congress*, order code IB93056, 8 juillet 2003, p.11, en ligne : http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/IB93056_020108.pdf, page consultée le 3 janvier 2006.

¹⁹⁵ Richard F. Grimmett, «War Powers Resolution: Presidential Compliance», *CRS Report for Congress*, order code IB81050, 24 mars 2003, p.14.

d'ouverture de l'administration Clinton, on a pu constater qu'au sein du 104^e Congrès, il n'y avait guère d'intérêt pour des amendements éventuels au *War Powers Act*. La position d'un grand nombre de représentants et de sénateurs lors de l'adoption du *Foreign Relations Revitalization Act* au mois de février précédent avait d'ailleurs donné un indice du peu de volonté de la branche législative.

Les 25 et 26 avril ainsi que le 11 juillet 1995, l'OTAN a procédé à d'intenses bombardements auxquels ont participé activement les États-Unis afin d'affaiblir les forces serbes. Dans ces trois cas, Clinton n'a jamais communiqué avec les leaders du Congrès pour les aviser des nouvelles attaques et de la participation américaine même s'il avait réitéré à de nombreuses occasions sa volonté de signaler au leadership des deux chambres toute décision impliquant une participation militaire américaine à l'étranger. La récente directive présidentielle 25 allait d'ailleurs en ce sens. Encore une fois, la majorité républicaine n'a pas soulevé de façon explicite la question de la légalité et de la légitimité constitutionnelle du recours à la force par le président¹⁹⁷ si ce n'est que par certaines critiques dans les médias ou des résolutions timides et non contraignantes. Toutefois, dans l'intervalle de ces deux séries de bombardement, soit en juin 1995, le leadership républicain à la Chambre des représentants est tout de même revenu à la charge en vue d'abroger la *War Powers Resolution*. Les représentants croyaient qu'il était nécessaire d'opter pour une formulation bipartisane de la politique étrangère et pour une présidence renforcée par un appui de la branche législative. L'entreprise s'est cependant soldée par un échec après que certains

¹⁹⁶ Steven R. Bowman, «Bosnia: U.S. Military Operations», *CRS Report for Congress*, order code IB93056, 8 juillet 2003, p.11, en ligne : http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/IB93056_020108.pdf, page consultée le 3 janvier 2006.

¹⁹⁷ Ryan C. Hendrickson, «War Powers, Bosnia, and the 104th Congress», *Political Science Quarterly*, vol. 113, no 2 (1998), p.246.

démocrates, appuyés par plusieurs républicains, aient refusé de voir le pouvoir du Congrès revenir à ce qu'il était avant la guerre du Vietnam¹⁹⁸.

Par ailleurs, le 8 juin, par un vote très majoritaire de 318 contre 99, la Chambre des représentants a levé partiellement l'embargo sur les armes pour toutes les parties impliquées dans le conflit, allant ainsi dans le sens de la Maison-Blanche. Cette initiative avait été intégrée à un projet de loi visant à contrôler davantage l'aide américaine à l'étranger. Comme nous l'avons vu, la guerre en Bosnie-Herzégovine perdurait en partie parce que l'embargo voté aux Nations Unies empêchait les musulmans de se défendre convenablement. Les Serbes bosniaques étaient soutenus de façon très importante par le gouvernement de la Serbie alors que les Croates bosniaques pouvaient compter sur l'armée nationale de Croatie pour les aider dans leur lutte¹⁹⁹. Au mois de mai précédent, Bill Clinton avait menacé d'apposer son veto sur un projet de loi ou une résolution trop contraignants pour la présidence. Quelques semaines auparavant, il avait d'ailleurs affirmé qu'il allait utiliser son veto contre ce projet de loi s'il était adopté. Il déclarait: *«taken together, these constraints represent nothing less than a frontal assault on the authority of the President to conduct the foreign policy of the United States»*²⁰⁰. Le 25 juillet, la résolution bipartisane Dole-Lieberman au Sénat a cependant été adoptée (69 contre 29). Les sénateurs Bob Dole (R-Kansas) et Joe Lieberman (D-Connecticut) avaient alors soumis une résolution sur le retrait éventuel de la FORPRONU avant que l'embargo sur les armes ne soit levé et qui donnait 12 semaines au président pour retirer les troupes, après avoir reçu une demande officielle des autorités bosniaques. Le débat fut assez émotif au Sénat parce

¹⁹⁸ David P. Forsythe et Ryan C. Hendrickson, «U.S. Use of Force Abroad...», *loc.cit.*, p.958.

¹⁹⁹ Charles-Philippe David et Sébastien Barthe, «Foreign Policy-Making in the Clinton Administration: Reassessing Bosnia and the 'Turning Point' of 1995», Montréal: Chaire Raoul-Dandurand en études Diplomatiques et Stratégiques, Université du Québec à Montréal, Mars 2004, 16 p.

²⁰⁰ William C. Banks et Jeffrey D. Straussman, «A New Imperial Presidency...», *loc.cit.*, p.202.

que plusieurs membres n'étaient pas tout à fait à l'aise d'invalidier une action importante en politique étrangère. Ce n'était pas quelque chose de facile à faire à l'endroit d'un président, mais la piètre performance de Clinton et le caractère erratique de sa politique en Bosnie justifiaient l'adoption d'une telle résolution au Sénat²⁰¹. Le président Clinton a utilisé son veto sur cette tentative de contrôle législatif, comme prévu, le 11 août suivant.

2.4 L'intensification de l'implication américaine, les accords de Dayton et la suite des choses

Au cours de l'été 1995, l'administration Clinton a finalement décidé d'assumer ses responsabilités internationales et de s'engager plus activement dans le conflit. Cette décision a été motivée par le fait que plusieurs membres au sein de l'exécutif avaient réalisé qu'un prolongement important de la crise pourrait entraîner des risques et des coûts politiques extrêmement élevés (tant en politique intérieure qu'en politique extérieure) et qu'elle ne pouvait se régler sans un leadership fort de la part des États-Unis. On peut aussi penser que le manque de consensus au Congrès allait faciliter la tâche de l'exécutif, dans la mesure où les membres de la branche législative ne pouvaient s'entendre sur l'élaboration et l'adoption de résolutions ou de projets de loi plus contraignants. Le 1^{er} septembre 1995, Bill Clinton a puisé encore une fois un certain degré de légitimité dans les décisions prises au sein des institutions internationales en expliquant aux leaders du Congrès les modalités et l'ordre des frappes prévues à très court terme (12 septembre). Il les a alors mis devant le fait accompli. L'OTAN, l'ONU et le NAC (*North Atlantic Council*) ayant préalablement approuvé les procédures, l'avis du Congrès était considéré comme

²⁰¹ Elizabeth Drew, *Showdown: the Struggle Between the Gingrich Congress...*, op.cit., p.251.

secondaire²⁰². Dans les semaines qui suivirent, le président Clinton s'est à nouveau engagé à envoyer 25 000 soldats dans l'éventualité de la signature des accords négociés à Dayton au mois d'octobre 1995. En réaction à cet engagement, les membres des deux chambres ont présenté de nombreuses propositions de résolutions et d'amendements dans le but de limiter le nombre de militaires américains envoyés dans les Balkans. On ne voulait pas toutefois recourir à un langage légal contraignant pour le président tout en faisant valoir la pertinence de la branche législative dans ce dossier. Même si Newt Gingrich, le très influent leader républicain à la Chambre des représentants, avait été très critique à l'égard de la politique clintonienne en Bosnie, il croyait alors que la crédibilité de l'OTAN et particulièrement celle des États-Unis pouvaient être mises en jeu sans la participation active des Américains. Il semblait donc prêt à suivre Clinton malgré certaines réserves; contrairement à d'autres leaders républicains au Congrès qui étaient beaucoup moins enclins à faire confiance au président démocrate.

Suite à la signature des accords de Dayton le 14 décembre 1995 à Paris, le leadership au Congrès a finalement décidé de laisser le président faire à sa guise et de ne pas partager le blâme venant de l'opinion publique si l'entreprise s'avérait un fiasco. À la veille d'une année électorale pour la présidence, le *Grand Old Party* (GOP) pourrait alors augmenter ses chances de retourner à la Maison-Blanche²⁰³. La tiédeur des troupes républicaines et même de plusieurs démocrates au sein du 104^e Congrès peut donc être en partie attribuable à des visées stratégiques et des motivations électoralistes.

C'est finalement au mois de décembre 1995 que les différentes parties impliquées dans le conflit bosniaque en sont arrivées à un accord de paix. Le 14

²⁰² Louis Fisher, *Presidential War Power*, op.cit., p.185.

²⁰³ *Ibid.*, p.191.

décembre, l'accord de Dayton fut officiellement signé. Il avait été négocié au cours du mois d'octobre précédent sur une base aérienne américaine de l'Ohio, près de la ville de Dayton. Dès le lendemain, une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies (la 1031) était adoptée à New York afin d'autoriser, pour une période d'un an, une force multilatérale de maintien de la paix dirigée par l'OTAN en vertu du chapitre VII de la Charte onusienne²⁰⁴. L'IFOR (Force d'implantation) allait être mobilisée sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine jusqu'au 12 décembre 1996 pour être remplacée par une nouvelle force d'intervention multilatérale, soit la SFOR (Force de stabilisation). Le principal mandat de l'IFOR était de s'assurer que les parties allaient respecter les dispositions portant sur les enjeux militaires de l'accord de Dayton²⁰⁵. Les troupes serbes, croates et musulmanes devaient se retirer derrière les lignes de cessez-le-feu préalablement établies par les Nations Unies et cela dans les 30 jours suivant la signature de l'entente²⁰⁶. On devait aussi s'assurer de l'implantation d'une zone démilitarisée de quatre kilomètres. L'IFOR supervisait également le retrait de l'artillerie lourde et du personnel affecté dans des baraquements et devait recueillir de l'information dans chaque camp sur les effectifs, l'armement et les mines disponibles. Finalement, l'accord de Dayton prévoyait également des négociations visant à réduire l'armement de chaque partie sous les auspices de l'Organisation Européenne de Coopération et de Sécurité. Tous ces objectifs ont été atteints à l'exception du dernier.

L'OTAN a donc envoyé environ 54 000 soldats dans le cadre de l'IFOR et sur ce nombre, le gouvernement américain en a envoyé 20000, respectant son

²⁰⁴ Steven R. Bowman, «Bosnia: U.S. Military Operations», *CRS Report for Congress*, order code IB93056, 8 juillet 2003, p.10, en ligne : http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/IB93056_020108.pdf, page consultée le 3 janvier 2006.

²⁰⁵ Barry M. Blechman et Tamara Cofman Wittes, «Defining Moment: The Threat and Use of Force...», *loc.cit.*, p.20.

²⁰⁶ *Ibid*, p.1.

engagement initial, mais alimentant une fois de plus le mécontentement plutôt timide du Congrès sur la légitimité de l'utilisation des pouvoirs de guerre²⁰⁷. Au mois de décembre 1995, le Congrès a voté plusieurs lois et résolutions visant à contrôler les plus récentes actions du président Clinton, sans qu'il n'y ait de réel consensus entre les deux chambres sur une approche globale. La décision de l'OTAN de continuer d'être très présente sans établir de date précise de retrait, jumelée à l'engagement de Clinton de faire participer massivement les troupes américaines à cet effort de maintien de la paix a donc entretenu et exacerbé de vives inquiétudes chez les membres du Congrès quant à la durée de l'intervention et donc, du niveau d'engagement des soldats américains. Ces inquiétudes persistantes ont mené à l'adoption de dates-butoirs pour l'exécutif sur un éventuel retrait des troupes l'année suivante²⁰⁸. Cependant, le 18 mars 1998, soit plus de deux ans après la signature de Dayton, la Chambre des représentants a rejeté un projet de résolution conjointe du Congrès qui ordonnait au président de retirer les troupes américaines de Bosnie-Herzégovine. Rappelons que, lorsque la sécurité des militaires est potentiellement hypothéquée par un retrait inopportun, les élus américains préfèrent accorder la priorité aux perceptions de leurs électeurs plutôt qu'à leur propre volonté de s'opposer à la politique discutable de l'exécutif.

Le débat sur la légitimité de l'utilisation des pouvoirs de guerre a repris de plus belle vers la fin de la décennie alors que l'administration Clinton, pourtant affaiblie par divers problèmes comme l'enquête et le processus de destitution contre le chef de l'exécutif, a pris la décision d'intervenir dans la guerre au Kosovo. Le cas *Campbell v. Clinton* constitue un bon exemple du niveau d'animosité entre les deux

²⁰⁷ Richard F. Grimmett, «War Powers Resolution: Presidential Compliance», *CRS Report for Congress*, order code IB81050, 24 mars 2003, p.4.

²⁰⁸ Steven R. Bowman, «Bosnia: U.S. Military Operations», *CRS Report for Congress*, order code IB93056, 8 juillet 2003, p.3, en ligne : http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/IB93056_020108.pdf, page consultée le 3 janvier 2006.

branches du pouvoir fédéral de l'époque. Cependant, malgré des réticences continuelles de plusieurs membres du Congrès et des actions plus ou moins convaincantes de rééquilibrage des «*checks and balances*» par les 104^e, 105^e et 106^e Congrès, environ 13,92 milliards de dollars ont été tout de même octroyés pour les opérations stratégiques liées à la Bosnie-Herzégovine et au Kosovo au cours des années financières 1992 à 2003²⁰⁹.

On peut donc affirmer que de 1992 à 1996, les élus à la Chambre des représentants et au Sénat, malgré une conjoncture et une structure gouvernementale partisane très propice aux affrontements inter-branches, sont restés plutôt inactifs dans les champs de politique extérieure et militaire. Dénoncer des pratiques discutables de la part de l'exécutif en place est une chose. Prendre des moyens coercitifs réels afin de réaffirmer ses prérogatives constitutionnelles en matière de politique étrangère en est une autre. Dans le prochain chapitre, nous tenterons d'expliquer, à l'aide de variables, l'étonnante retenue d'un Congrès républicain pourtant agressif dans d'autres sphères d'interventions politiques.

²⁰⁹ *Ibid*, p.6.

CHAPITRE III

LA GUERRE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE ET LE RECOURS À LA FORCE : EXPLICATION FACTORIELLE DE LA PASSIVITÉ DU LÉGISLATIF

Après avoir présenté sous la forme d'une chronologie la dynamique inter-institutionnelle à Washington en regard de l'intervention de l'OTAN et de l'ONU dans les Balkans, il est essentiel d'en venir à appliquer un modèle d'analyse permettant d'expliquer pourquoi le Congrès, dans une conjoncture *a priori* favorable, n'a pas choisi de réaffirmer ses prérogatives en matière de pouvoirs de guerre, laissant ainsi une marge de manœuvre pour le moins surprenante à un président contre lequel il se dressait à la moindre occasion dans d'autres champs de politiques, notamment en politique intérieure.

La grille d'analyse que nous allons appliquer ici tire son origine de la vaste littérature développée sur le sujet du contentieux inter-institutionnel relatif à la légitimité de l'utilisation des pouvoirs de guerre. Soulignons que le modèle multifactoriel présent dans l'ouvrage classique de Kenneth Waltz, *Man, the State, and War : a Theoretical Analysis*²¹⁰, fut un point de départ, une inspiration. Ainsi, nous avons opté pour une analyse à plusieurs niveaux. Comme dans l'ouvrage de Waltz, nous examinons certaines variables que l'on pourrait classer comme «systémiques», «nationales» et «individuelles». Toutefois, les travaux récents de Ryan C. Hendrickson et plus particulièrement son ouvrage datant de 2004, *The Clinton Wars* :

²¹⁰ Kenneth Waltz, *Man, the State, and War: a Theoretical Analysis*, New York : Columbia University Press, 2001, 263 p.

*The Constitution, Congress and War Powers*²¹¹, représentent davantage l'orientation que nous souhaitons prendre dans la présente analyse. Certains arguments explicatifs de Hendrickson seront d'ailleurs repris, même si à nos yeux, ils sont insuffisants pour expliquer la problématique dans son ensemble.

Comme nous l'avons énoncé précédemment, nous avons divisé notre grille d'analyse en deux variables : une dite «structurelle» et l'autre «conjoncturelle». Grâce à la variable permanente, il est possible d'expliquer un phénomène fort important dans les relations entre la présidence et le Congrès, particulièrement dans le domaine des affaires internationales. Le développement d'une coutume propre aux relations inter-branches du pouvoir fédéral américain est venu consolider certaines perceptions, tant dans la classe politique américaine que chez un bon nombre d'observateurs. Une grande partie de l'explication du comportement des acteurs politiques provient donc du phénomène de normalisation des attitudes, des positions et des décisions par la pratique.

La deuxième variable, dite «particulière», est multidimensionnelle. Plusieurs éléments pouvant être décrits comme conjoncturels sont venus grandement influencer sur la dynamique entre le Congrès et la présidence au cours de la période étudiée. Dans un premier temps, on doit considérer la conjoncture internationale, le facteur «systémique», si l'on souhaite reprendre la terminologie de Waltz. Le facteur individuel entre aussi en ligne de compte puisque l'attitude, l'allégeance et les motivations de certains acteurs-clés, notamment au sein du leadership au Congrès, peuvent expliquer certains comportements comme la passivité relative face à la conduite des affaires militaires. Puisqu'il est question de motivations et d'allégeances, il est inévitable de traiter de la donne électorale et des intérêts partisans. En plus de l'environnement politique intérieur, ceux-ci constituent

²¹¹ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, op.cit., 256 p.

évidemment le facteur «national» de Waltz et touchent autant la branche législative qu'exécutive dans le cas du conflit bosniaque.

Nous traiterons d'abord de la variable structurelle que constitue la coutume (ou la normalisation par la pratique), pour ensuite nous attarder aux différentes dimensions de la variable conjoncturelle. Avant d'aborder cette analyse, rappelons notre hypothèse de recherche :

Dans le contexte du conflit en Bosnie-Herzégovine (1992-1996), les 103^e et 104^e Congrès des États-Unis n'ont pas affirmé leur prérogative constitutionnelle en matière de pouvoirs de guerre (déclaration, entreprises et déploiement d'effectifs). Deux variables peuvent expliquer ce constat. D'une part, une variable structurelle : la coutume, ou ce que l'on peut identifier comme la normalisation, voire la légitimation par la pratique, au sein du gouvernement fédéral américain, particulièrement au cours de la seconde moitié du XX^e siècle. D'autre part, une variable conjoncturelle qui regroupe les dimensions contextuelles, électorales et partisans et l'attitude du leadership au Congrès, particulièrement celui de la majorité républicaine du 104^e Congrès.

3.1 La variable structurelle

3.1.1 Présentation de la variable

Tout au long de l'histoire de la république américaine, le principe des poids et contrepoids («*checks and balances*») si cher aux Pères fondateurs s'est vu menacé ou altéré par une série de décisions et de circonstances. Comme nous l'avons vu au chapitre premier, au cours du siècle dernier, et plus particulièrement suite à la Deuxième Guerre mondiale, la concentration du pouvoir au sein de l'institution présidentielle ne s'est pas seulement reflétée dans le renforcement du prestige et de l'autorité du président, mais elle a clairement reconfiguré la répartition des compétences entre les branches du pouvoir fédéral américain.

Une donnée constante influençant les rapports entre les principales institutions du gouvernement fédéral américain est le développement d'une coutume à plusieurs volets sur le plan de la conduite des affaires internationales et sécuritaires. Avec le temps, un certain nombre de pratiques et de perceptions ont été normalisées dans la formulation des politiques. La sphère de la politique étrangère n'y a évidemment pas échappé. Comme l'ont affirmé les juges Jackson et Frankfurter dans le jugement sur le *Steel Seizure Case* en 1952, la coutume contribue à façonner la Constitution : «*custom helps shape the Constitution*»²¹².

Cette variable structurelle sera traitée en quatre volets nécessairement reliés : (1) le changement de culture politique en raison d'un environnement nouveau et son acceptation à travers le temps (ou «glissement constitutionnel»); (2) l'usure institutionnelle évidente de la branche législative au cours du siècle dernier; (3)

²¹² *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (2 juin 1952), 343 U.S. 579 (U.S. SC), Cornell University Law School, en ligne : http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0343_0579_ZS.html, page consultée le 2 décembre 2005.

l'apport du pouvoir judiciaire et de la jurisprudence dans la consolidation de certaines pratiques ou phénomènes; (4) enfin, les changements opérés dans l'appareil bureaucratique au cours des ans et leur impact sur la dynamique inter-institutionnelle à Washington.

3.1.2 *Le changement de la culture politique en raison d'un environnement nouveau et son acceptation à travers le temps*

Les présidents des États-Unis, toutes époques confondues, ont eu recours à la force à plus de deux cents reprises²¹³. Ces nombreuses initiatives présidentielles sont venues, aux yeux de plusieurs, consolider et légitimer les pouvoirs de guerre de l'exécutif de par leur répétition : «*history has legitimated the practice of presidential war-making*»²¹⁴. Dans la grande majorité des cas, les interventions militaires américaines ont été d'envergure plutôt modeste. En fait, ce qui est le plus important, c'est qu'un bon nombre d'interventions et d'utilisations récentes de la force ont été effectuées pour des raisons et dans une logique que n'avaient pas nécessairement anticipées les Pères fondateurs lorsqu'ils ont réparti les pouvoirs de politique étrangère (surtout ceux liés à la guerre) entre le Congrès et la présidence. Comme nous l'avons vu au premier chapitre, les Pères fondateurs ont donné à la présidence un pouvoir de guerre essentiellement défensif alors que la dimension offensive des responsabilités militaires relevait du Congrès. Au fil du temps, le concept de guerre défensive a beaucoup évolué, surtout depuis la fin de la Guerre froide où des nouveaux types de conflits ont pris l'avant-scène. Ainsi, les gouvernements dont ceux des États-Unis doivent désormais composer avec la protection de leurs militaires ou

²¹³ John Hart Ely, *On constitutional ground*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1996, p.145.

²¹⁴ Henry P. Monaghan, «Presidential War-Making», *Boston University Law Review*, no 50 (printemps 1970), p.19; cité dans David Gray Adler, «The Constitution and Presidential Warmaking: The Endering Debate», *Political Science Quarterly*, vol. 103, no 1 (printemps 1988), p.35.

ressortissants à travers le globe, la protection du commerce, le respect de traités et autres documents liant juridiquement les États-Unis à d'autres États ou la violation de droits internationaux humains fondamentaux. Qui plus est, ces interventions militaires se font souvent dans le cadre de structures supranationales comme l'ONU ou l'OTAN. Le cas de la guerre en Bosnie est donc un exemple patent de ce genre de nouvelles circonstances nécessitant une stratégie sécuritaire multilatérale efficace et élaborée avec diligence. Tout cela a généralement tendance à être bien accepté, tant par l'opinion publique américaine que par les membres du Congrès.

Cela peut en partie expliquer pourquoi «les présidents agissent souvent sans autorisation préalable et formelle du Congrès, mais il arrive rarement qu'ils en fassent ainsi sans entretenir de nombreux échanges avec les leaders et les membres-clés de certaines commissions au Congrès»²¹⁵. La pratique échappe à l'interprétation textuelle de la clause constitutionnelle de la déclaration de guerre interdisant au président d'entreprendre des opérations militaires qualifiées de guerres à grande échelle («*full-scale wars*»). Or, de nos jours, les opérations multi-étatiques de rétablissement et de maintien de la paix ne correspondent pas à la terminologie de «*full-scale wars*»²¹⁶. L'affaiblissement de la branche législative est donc dû, en partie, au développement de l'institutionnalisme international. Quand le Conseil de sécurité des Nations Unies appelle une défense collective, selon plusieurs observateurs, les résolutions répondent aux impératifs constitutionnels américains concernant la guerre défensive²¹⁷. Globalement, au cours des années quatre-vingt-dix, lorsqu'il a été question de l'utilisation de la force et du déploiement de troupes américaines à l'étranger (dans le cadre d'opérations multilatérales ou non), le Congrès a fait valoir

²¹⁵ Abraham D. Sofaer, «The Power Over War», *University of Miami Law Review*, vol. 50, no 1 (1995-1996), p.46.

²¹⁶ Walter Dellinger, «After the Cold War: Presidential Power and the Use of Military Force», *University of Miami Law Review*, vol. 50, no 1 (octobre 1995), p.115.

²¹⁷ David P. Forsythe et Ryan C. Hendrickson, «U.S. Use of Force Abroad...», *loc.cit.*, p.953.

son point de vue et sa volonté d'être entendu et consulté avant toute prise de décision de la part de l'exécutif. Il est resté toutefois fort hésitant à mener un débat de fond sur la répartition des responsabilités constitutionnelles avec la présidence. En effet, face à une perception populaire plutôt favorable envers une initiative militaire, les membres du Congrès sont réticents à contester la procédure parce qu'ils ont peur d'être critiqués par l'électorat. De plus, à cause notamment du lourd héritage de la guerre du Vietnam, la majorité des *congressmen* ne sont pas prêts à risquer de se faire prendre dans le mauvais camp dans le cadre d'un débat sur l'utilisation de la force²¹⁸.

Il faut donc reconnaître qu'après plusieurs décennies de modifications des processus politiques et juridiques à Washington, la division des responsabilités constitutionnelles entre les deux branches doit désormais être tributaire du changement de contexte global dans lequel la force est utilisée²¹⁹. Cette utilisation est beaucoup plus «multivariée» qu'à l'origine. Plusieurs facteurs comme la richesse, la sécurité frontalière, la «diffusion» de la démocratie à travers le monde, ont amené les forces armées américaines à jouer un rôle majeur dans la sauvegarde d'un éventail beaucoup plus large d'intérêts nationaux américains. Ce recours aux instruments militaires n'avait évidemment pas été prévu par les concepteurs de la Constitution. La prise de conscience de la part des Américains du rôle qu'ils avaient à jouer au sein du système international dans la période d'après-guerre et la fin de l'isolationnisme ont également contribué à la transformation des mentalités et des attentes des citoyens et des élus. Les intérêts américains sont plus fréquemment affectés par des événements internationaux. Le nombre d'interventions militaires américaines s'est donc considérablement accru durant la deuxième moitié du XX^e siècle et cela a notamment eu pour effet de banaliser un certain nombre d'entre elles. L'environnement international a donc eu un effet indéniable sur la culture politique aux États-Unis,

²¹⁸ Michael J. Glennon, «Too Far Apart : Repeal the War Powers Resolution», *University of Miami Law Review*, vol. 50, no 1 (octobre 1995), p.19.

²¹⁹ Walter Dellinger, «After the Cold War...», *loc.cit.*, p.119.

mais c'est peut-être la réaction à ces transformations de la dynamique internationale et la nouvelle perception américaine qui en a découlé qui a été l'élément le plus déterminant dans l'acceptation de certains comportements unilatéralistes de l'exécutif.

Ajoutons toutefois qu'une nuance s'impose relativement à l'acceptation de la nouvelle configuration des pouvoirs en politique étrangère ou militaire depuis la moitié du XX^e siècle. Il est, selon nous, tout à fait exact d'affirmer que, de façon générale, au cours des cinquante dernières années, les membres de la branche législative ont accepté une position de subordonnés à maints égards par rapport à la présidence dans ces champs d'intervention. Malgré des contestations sporadiques de la part d'une certaine partie de la députation fédérale, on doit reconnaître que les membres du Congrès se sont accoutumés à un partage des responsabilités avantageant la présidence. Cependant, il serait incorrect d'avancer que depuis la présidence de Harry Truman, il n'y a jamais eu de contestation organisée sur l'utilisation des pouvoirs de guerre mobilisant la majorité des sénateurs et représentants. Comme il en a été question dans le premier chapitre du présent mémoire, la fin des années soixante et le contexte particulièrement difficile de la guerre du Vietnam ont provoqué de sérieuses remises en question de la politique étrangère et militaire à Washington. Les Congrès à majorité démocrate sous les présidences de Johnson et Nixon ont donc mis en branle un processus de réévaluation des «*checks and balances*» et de contestation des nouvelles façons de faire dans ce domaine. Le leadership influent (dont le sénateur J. William Fulbright) au sein de la commission sénatoriale sur les Relations Étrangères a, entre autres, été un des catalyseurs de cette contestation. L'adoption de la *National Commitments Resolution* en 1969 ainsi que la *WPR* en 1973 constituent les meilleures preuves de cette volonté de changement. Toutefois, comme on a pu le voir précédemment, les nombreuses faiblesses du document de 1973 sont venus miner davantage le Congrès dans ses rapports avec la présidence relativement aux pouvoirs de guerre. Dans les années qui suivirent ces tentatives de rééquilibrage, les

membres de la branche législative sont revenus à des positions plus timides, notamment vis-à-vis de la forte popularité du président Reagan au cours des années quatre-vingts. On peut donc comprendre que malgré ce soubresaut durant le conflit au Vietnam, l'acceptation de certaines pratiques *a priori* inconstitutionnelles par les membres du Congrès est bel et bien réelle et a perduré jusqu'à aujourd'hui. Voilà pourquoi nous jugeons essentiel de faire état du changement de culture politique et de son acceptation dans la présente analyse.

3.1.3 *Usure institutionnelle*

Comme nous l'avons souligné, l'autorité politique fluctue constamment entre les institutions fédérales américaines. Avec le temps, ces changements de rapports ont entraîné une catégorisation officieuse des responsabilités respectives de chaque branche. Ainsi, on s'attend désormais à ce que les deux institutions, exécutive et législative, jouent des rôles bien précis dans la formulation de politiques et ce, sans amendements constitutionnels²²⁰. En effet, l'opinion publique américaine et un bon nombre d'acteurs politiques s'attendent aujourd'hui à voir le président prendre les décisions liées à l'utilisation de la force sans nécessairement requérir un appui officiel du Congrès. Dans une certaine mesure, le président peut accentuer cette position en parlant d'enjeux d'«urgence nationale». Ainsi, il peut prétendre s'appuyer sur certaines dispositions incluses dans la *War Powers Resolution* de 1973 que nous avons examinées au premier chapitre. Comme l'indique Victoria Farrar-Myers :

«the members of Congress on both sides of the aisle demonstrated our understanding that the president is responsible for defining the policy decisions related to the

²²⁰ Victoria A. Farrar-Myers, «Transference of Authority: The Institutional Struggle over the Control of the War Power», *Congress & the Presidency*, vol. 25, no 2 (automne 1998), p.184.

*commitment of troops abroad, while Congress is expected to work within the policy goals crafted by the president.»*²²¹

Les «interdits» émis par le Congrès, particulièrement en ce qui a trait à la sécurité nationale, restent souvent, dans les faits, lettre morte en raison du manque de moyens ou de mécanismes parlementaires efficaces qui pourraient contribuer à leur application ou à leur renforcement²²². En ce sens, la *WPR* constitue un bel exemple puisque, au-delà de certaines de ses dispositions présentées au premier chapitre qui avantagent plutôt le pouvoir exécutif comme la section 5, elle est fréquemment ignorée par la présidence. On peut penser ici que le fait que le président Nixon ait, à l'époque de son adoption, utilisé son veto sur la législation, contribue à renforcer la perception unilatérale de l'exécutif lors de circonstances entrant dans le champ d'application du document. Le problème est donc que le Congrès n'est pas en mesure d'imposer des sanctions assez sévères pour faire valoir ses prérogatives lorsque l'exécutif transgresse certaines dispositions constitutionnelles ou néglige le respect de certains documents émanant de la branche législative comme la *WPR*. Dans le cas de la Bosnie, le président Clinton n'a pas fait exception à la règle. En effet, même s'il a mentionné à certaines reprises qu'il souhaitait à la fois respecter la clause constitutionnelle du commandant en chef et les dispositions de la *WPR*, il a plutôt agi à sa guise. Comme l'indique Bert Rockman : «*As a result, Bill Clinton initiated bombing in (...) Yugoslavia as part of a NATO force without so much as a wink at the WPR*»²²³. On peut même penser qu'une rhétorique conciliante de la part de la présidence s'avère désormais suffisante pour que les autres acteurs politiques, particulièrement au législatif, passent l'éponge.

²²¹ *Ibid.*, p.192.

²²² Bert A. Rockman, «Reinventing What for Whom? President and Congress in the Making of Foreign Policy», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 30, no 1 (mars 2000), p.144.

²²³ *Ibid.*

À cause de la répétition de plusieurs pratiques et processus à Washington depuis la moitié du XX^e siècle, il est désormais évident que l'institution du Congrès joue un rôle de subordonnée par rapport à la présidence en matière de politique étrangère et de déploiement d'effectifs militaires. À travers les interactions entre les trois branches du pouvoir fédéral américain, il y a eu une véritable déviation du pouvoir et la transformation de mécanismes internes. En fait, le rôle du Congrès en politique étrangère, particulièrement lorsqu'il est question de mobilisation de troupes, a progressivement été redéfini pour répondre davantage au nombre accru d'initiatives présidentielles²²⁴. En effet, on n'attend plus nécessairement du Congrès qu'il exerce ses pouvoirs constitutionnels traditionnels dans la formulation de la politique étrangère ou sécuritaire au moment de la prise de décision par l'exécutif. On peut alors penser que la *WPR* de 1973 est allée exactement en ce sens puisqu'elle a offert indirectement à la présidence un certain fondement légal, une occasion de légitimer et de faire accepter des pratiques non constitutionnelles. Bien que le but initial de la *WPR* ait été d'empêcher l'envoi unilatéral de troupes par l'exécutif, elle permet toutefois ce genre d'envoi en y imposant certaines conditions. Ce faisant, elle octroie une marge de manœuvre supplémentaire à l'exécutif. Ainsi, des dispositions comme l'article 5(b) contribuent à rendre le Congrès réactif plutôt que proactif (voir chap.1, sect.1.4.4).

L'histoire récente a par ailleurs démontré le fait que le Congrès manque de moyens et de ressources pour contrecarrer les initiatives présidentielles relatives au déploiement des troupes et à l'utilisation de la force en général. Cela provient, d'une part, de l'interprétation évolutive du rôle constitutionnel du commandant en chef. D'autre part, de façon répétée, le Congrès a démontré un manque de volonté flagrant de remettre en question le président au sujet d'engagements sécuritaires à moins que celui-ci se soit véritablement affaibli. Il est vrai que depuis la fin de l'ère de la

²²⁴ Victoria A. Farrar-Myers, «Transference of Authority...», *loc.cit.*, p.188.

«présidence impériale» il y a eu certains efforts au niveau de la branche législative afin de rééquilibrer en sa faveur les «*checks and balances*» en politique étrangère. On a notamment réussi à réduire plusieurs programmes d'assistance à l'étranger, on a adopté la *War Powers Resolution* (malgré les faiblesses intrinsèques du document), on a renforcé le personnel parlementaire tant en nombre qu'en compétence technique au fil des ans²²⁵. Toutefois, règle générale, on observe que les membres du Congrès ont plutôt tendance à accepter cet héritage de la Guerre froide et à concentrer leurs efforts sur des enjeux ou dossiers qui leur apportent beaucoup plus de dividendes politiques. Le réveil relatif du Congrès à partir des années soixante-dix a d'ailleurs été qualifié par certains auteurs de montée d'une «législature monarchique» (évidemment, en opposition au concept de «présidence impériale» d'Arthur Schlesinger Jr.)²²⁶. Les membres des deux chambres veulent occuper certaines fonctions, mais esquivent souvent leurs responsabilités décisionnelles. Une culture de prudence et d'action stratégique s'est peu à peu développée au Congrès. Cette culture contribue elle aussi à une certaine inertie structurelle de l'institution législative. D'ailleurs, il est souvent mentionné aux nouveaux représentants ou aux sénateurs qu'on ne regrette jamais un discours ou une décision qui n'a pas pris forme²²⁷. En encourageant des pratiques de passivité et d'opportunisme, les membres de la branche législative favorisent une certaine usure de leur institution et provoquent le renforcement de comportements unilatéraux de la part de la présidence.

Pour d'autres, comme Biden et Ritch²²⁸, le problème ne réside pas tant dans le fait que le Congrès soit incapable de donner une réponse au président ou de se dresser

²²⁵ Alvin Paul Drischler, «Le Congrès et la politique étrangère», *SAIS Review*, vol.6, no 2 (été-automne 1986), p.19.

²²⁶ Michael J. Glennon, «Too Far Apart...», *loc.cit.*, p.20.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ Joseph R. Biden Jr. et John B. Ritch III, «The War Power...», *loc.cit.*, p.391.

contre lui lorsqu'il va au-delà de ses responsabilités constitutionnelles. C'est plutôt que depuis Truman, les présidents n'ont pas toujours été enclins à entendre les membres du Congrès. Les présidents, qu'ils aient été démocrates ou républicains, ont fréquemment refusé de se résoudre à demander les autorisations nécessaires à la branche législative, notamment dans des contextes d'intervention militaire. Même après l'adoption de la *WPR*, les administrations successives se sont basées sur la seule notion relativement moderne que ces processus d'autorisation parfois laborieux ou contentieux affaiblissent inutilement la présidence²²⁹. Relativement à la participation américaine aux opérations de l'ONU et de l'OTAN en ex-Yougoslavie, le président Clinton avait répété qu'il souhaitait se conformer à certaines dispositions de consultation préalable avec le Congrès, mais que ses fonctions de commandant en chef lui permettaient d'initier des actions militaires. Dans les faits, comme cela a été démontré au deuxième chapitre, l'administration Clinton, comme un bon nombre d'exécutifs avant elle, semble plutôt s'être considérée comme la seule entité responsable de la politique étrangère (le «*sole organ*» du juge Sutherland dans l'affaire *Curtiss-Wright*), particulièrement par rapport aux engagements pris par les États-Unis au sein des organisations internationales. Encore une fois, le Congrès n'a pas voulu hausser le ton outre mesure et a ainsi permis au phénomène de marginalisation coutumière des processus législatifs de perdurer dans la formulation de la politique étrangère.

3.1.4 *Impact de la jurisprudence et réserves des tribunaux*

Un autre élément qui a contribué à un certain glissement constitutionnel et au renforcement des prérogatives présidentielles en matière de politique étrangère est le rôle joué par les tribunaux et la jurisprudence dans la répartition des responsabilités

²²⁹ *Ibid.*

constitutionnelles. Les éléments essentiels de ces impacts ont été présentés au premier chapitre, mais il est bon de rappeler comment ils ont pu contribuer à l'acceptation de certains comportements institutionnels et à certains débordements de la part de la présidence. En plus de créer un cadre légal pour l'exercice des pouvoirs de guerre, les tribunaux ont alimenté le débat sur la légitimité de certains recours en présentant des jugements contestés ou, à d'autres moments, en s'abstenant de prendre position. Il reste qu'une partie de la jurisprudence a véritablement créé une base légale d'action pour la présidence malgré le fait qu'un bon nombre de jugements ou d'éléments constitutifs de jugements aient été remis en question par des cours subséquentes ou d'autres acteurs de la sphère publique américaine. Au fil du temps, les décisions (dont certaines ont été présentées plus haut) et les comportements de la branche judiciaire ont renforcé les positions des institutions législative et exécutive, calmant les ardeurs de la première et encourageant indirectement les initiatives unilatérales de la seconde. Pour la présente étude du conflit en Bosnie-Herzégovine, l'impact des tribunaux peut d'ailleurs nous aider à mieux comprendre l'approche prudente, voire inertielle, du Congrès. Bien qu'aucun recours, comme *Campbell v. Clinton* (1999), n'ait été entrepris lors de la première intervention américaine dans les Balkans, les membres du Congrès se doutaient bien, connaissant les positions des tribunaux face à cette problématique au cours des dernières décennies, qu'il était vain de tenter tout recours judiciaire contre la volonté de l'administration Clinton de mobiliser des soldats américains en sol européen.

En se basant strictement sur les visées et le sens initial de la Constitution, comme le font les tenants du courant «originaliste», la suprématie du président peut véritablement être perçue comme «une anomalie historique occasionnée par le danger (...) beaucoup plus qu'une caractéristique fondamentale de la politique étrangère américaine»²³⁰. Pour des raisons à caractère essentiellement conjoncturel, le président

²³⁰ Sabine Lavorel, «L'Affirmation des Pouvoirs Présidentiels», *op.cit.*, p.83.

a, selon eux, usurpé un certain niveau de responsabilités de la branche législative. Comme on l'a mentionné, la Guerre froide représente très bien ce sentiment de danger qui a favorisé l'acceptation de débordements constitutionnels par une pluralité d'acteurs à Washington. Jusqu'aux années soixante-dix, le Congrès a volontairement laissé une marge de manœuvre maximale aux membres de l'exécutif afin de combattre de façon plus efficace la menace communiste à travers le monde. Contrairement à ce qu'on avait connu jusque-là, cet état d'urgence n'a pas été ponctuel. Le problème pour les intervenants pro-Congrès est qu'il a duré pendant près d'un demi-siècle. Ainsi, non seulement la marge de manœuvre de la présidence s'est accrue, mais on a produit une jurisprudence qui, élaborée dans un tel contexte d'urgence, a avantagé la branche exécutive à plusieurs égards en matière de politique étrangère. Cette jurisprudence allait ainsi à l'encontre des acteurs souhaitant un rééquilibrage des responsabilités. Elle a doté les membres de la branche exécutive d'une base légale pour faire valoir leur point de vue sur la nature évolutive du processus de formulation de la politique étrangère et de la prise de décision dans les champs de compétence qui s'y rattachent.

Il semble cependant pertinent de rappeler ici qu'au cours du XX^e siècle, la tendance jurisprudentielle relative aux pouvoirs de guerre n'a pas été monolithique. Les conclusions du jugement concernant l'affaire *Curtiss-Wright* (1936) et certaines interprétations avancées par les magistrats responsables du *Steel Seizure Case* (1952) ont été réfutées par plusieurs acteurs politiques et judiciaires à Washington. Plusieurs juges ont en effet remis en question certaines conclusions des juges Sutherland, Jackson ou Frankfurter, mais les écrits de ces derniers ont pu créer des précédents légaux favorisant le déséquilibre dénoncé par les membres de la branche législative. Par exemple, l'interprétation du juge Sutherland des pouvoirs présidentiels en matière de politique étrangère et la dichotomie entre les souverainetés intérieure et extérieure

qu'il a énoncée (voir chap.1 sect.1.3.2) ont prouvé légalement aux yeux des pro-exécutif que le président dispose de pouvoirs indépendants, implicites et inhérents à sa fonction en politique étrangère et en affaires militaires.

Ainsi, au cours des ans, bien que cette position ait été vivement contestée, certains acteurs ont tout de même intégré ces notions. Cela a pu se refléter dans leurs comportements et leur conception des rôles constitutionnels de chaque institution sur la question de la légitimité de l'utilisation des pouvoirs de guerre par une ou l'autre des branches du pouvoir fédéral. Il est vrai que, souhaitant apporter certaines nuances au contenu quelque peu problématique du jugement de l'affaire *Curtiss-Wright*, le juge Frankfurter a affirmé, dans ses remarques concernant l'affaire *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer (Steel Seizure Case)* que l'illégalité ne peut être légitimée par la pratique : «*illegality cannot attain legitimacy through practice*»²³¹. Toutefois, là où le jugement est venu favoriser le courant «interprétiviste» de la Constitution, c'est qu'il vient proposer des circonstances dans lesquelles la légitimité s'acquiert par la pratique (voir chap.1 sect. 1.3.2.). On constate par ailleurs que le courant «originaliste» de l'interprétation du texte constitutionnel a tout de même pu puiser des arguments dans la jurisprudence récente. En 1969, par exemple, dans un jugement qui n'avait cependant aucun lien avec la politique étrangère ou les affaires militaires, le juge en chef de la Cour suprême, Earl Warren, dans l'arrêt *Powell v. McCormack* avait fait remarquer que des actions non constitutionnelles ne pouvaient en venir à effacer les contraintes de la Constitution : «*that an unconstitutional action has been taken before surely does not render that action any less unconstitutional at a later date*»²³². Cependant, des cours, de hautes instances par surcroît, ont antérieurement

²³¹ *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (2 juin 1952), 343 U.S. 579 (U.S. SC), Cornell University Law School, en ligne : http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0343_0579_ZS.html, page consultée le 2 décembre 2005.

²³² *Powell v. McCormack* (16 juin 1969), 395 U.S. 486 (U.S. SC), 546; cité dans David Gray Adler, «The Constitution and Presidential Warmaking...», *loc.cit.*, p.35.

statué sur des poursuites, en des termes opposés. En conséquence, les tenants d'un retour en force de la branche législative dans le processus décisionnel doivent faire face à des adversaires idéologiques qui peuvent se servir de ces jugements afin de légitimer des pratiques *a priori* inconstitutionnelles.

Un autre élément qui a contribué à un transfert progressif de certaines prérogatives constitutionnelles du Congrès vers la présidence est le refus fréquent des instances judiciaires de se prononcer sur certaines questions épineuses comme le recours aux pouvoirs de guerre. Rappelons que, depuis un bon nombre d'années, le courant dominant dans la jurisprudence américaine est le respect de l'autorité. Celle-ci peut être législative, exécutive ou autre. Ce qu'il est important de savoir ici, c'est que la prise de décision, quelle que soit sa provenance, est respectée. Comme on s'attend désormais à ce que l'exécutif prenne davantage l'initiative en matière de politique étrangère et militaire, on sait d'ores et déjà qu'un tribunal avaliserait la décision en question ou refuserait de s'y opposer. De plus, comme on l'a vu dans la section sur le cadre légal du contentieux, les tribunaux préfèrent ne pas entendre les poursuites provenant de représentants du Congrès, car ils n'épuisent généralement pas les recours politiques ou constitutionnels mis à leur disposition afin de réaffirmer leurs responsabilités en matière de politique étrangère. D'ailleurs, selon plusieurs observateurs, si les tribunaux, la Cour suprême en tête, ne reviennent pas à leur rôle constitutionnel et n'assument pas leurs responsabilités en acceptant de trancher certaines causes relatives au litige qui nous intéresse en étant davantage proactifs, ils font partie intégrante du problème²³³.

²³³ Harold Hongju Koh, «War and Responsibility in the Dole-Gingrich Congress», *loc.cit.*, p.13.

3.1.5 Les nouvelles pratiques et l'appareil bureaucratique

Un autre élément important d'évolution institutionnelle se situe au niveau de l'appareil bureaucratique et administratif de l'État fédéral. Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'on a assisté à une importante multiplication des agences et programmes relevant de la branche exécutive. En près de 25 ans, la bureaucratie fédérale américaine a triplé en termes de personnel, comme l'indique le professeur Stephen K. Bailey : «*This rapid proliferation of programs and agencies added powerful centrifugal forces to the already whirling executive wheel*»²³⁴. Le rôle et la marge de manœuvre des fonctionnaires et autres employés de l'État ont donc pris de l'importance au cours du siècle dernier. Cela a favorisé de fréquentes instrumentalisations de la fonction publique à des fins politiques, plus particulièrement au sein de la branche exécutive. Nous devons donc nous intéresser au phénomène des nominations politiques massives au sein des agences et départements fédéraux américains et à leur impact sur la formulation de la politique et les relations entre la Maison-Blanche et le Congrès dans ce contexte.

Au cours des dernières décennies, la dynamique entre les sphères politique et bureaucratique a changé. Même si les fonctionnaires de carrière sont encore très nombreux et majoritaires au sein de l'appareil public, le personnel nommé par le politique a pris beaucoup de place dans la formulation des politiques publiques. Parallèlement à cette évolution, on a également pu constater que le contrôle de l'administration publique par le pouvoir exécutif s'était accru. À titre d'exemple, mentionnons qu'une nouvelle administration à la Maison-Blanche peut facilement procéder à plus de mille nouvelles nominations à des postes politiques alors qu'au sein d'autres États occidentaux comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, les

²³⁴ Stephen K. Bailey, «The President and His Political Executives», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, The Office of American Presidency, vol. 307 (septembre 1956), p.28.

nouveaux gouvernants se contentent tout au plus d'une centaine d'assignations²³⁵. Malgré les différences des appareils étatiques et des populations desservies, on doit quand même reconnaître que la proportion entre nominations politiques et fonctionnaires de carrière n'est pas du tout la même aux États-Unis. Cela n'est toutefois pas un phénomène récent. Les nominations politiques ont toujours été plus nombreuses aux États-Unis qu'au sein des autres États. Mais cette tendance s'est particulièrement accrue dans la période d'après-guerre.

Les nouveaux présidents arrivent souvent en poste avec une certaine méfiance envers la bureaucratie, voire une certaine hostilité²³⁶. Cette attitude peut d'ailleurs se refléter dans les nominations politiques. Pour un nouveau chef de l'exécutif, se positionner contre le lourd appareil bureaucratique de Washington peut également s'avérer profitable sur le plan électoral. C'est encore plus vrai lorsqu'un candidat à la présidence provient de l'extérieur de la scène politique fédérale. Dans le cas qui nous intéresse ici, lorsque Bill Clinton a accédé au pouvoir au début de l'année 1993, il était exactement dans cette position. L'ex-gouverneur de l'Arkansas n'avait aucune expérience antérieure du gouvernement fédéral et avait alors la possibilité de choisir une multitude de professionnels politiques qui ne partageaient pas la mentalité des fonctionnaires de carrière et qui n'avaient pas nécessairement la même vision non partisane de l'appareil de l'État. On peut donc penser que, dans la formulation de la politique pour le cas bosniaque, les nouveaux collaborateurs de Clinton au sein des agences et des départements de la branche exécutive ont pu jouer un certain rôle en renforçant les leviers exécutifs, cantonnant ainsi davantage la machine législative dans ses retranchements.

²³⁵ James P. Pfiffner, «Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century», *Public Administration Review*, vol. 47, no 1 (janvier-février 1987), p.57.

²³⁶ *Ibid.*

La montée en nombre, en puissance et en influence des assignations publiques est d'ailleurs identifiée par plusieurs auteurs, dont Louis Fisher, comme un des problèmes importants liés au déséquilibre du pouvoir, à une certaine usure institutionnelle et à un déclin de la confiance et de la bonne foi entre les branches et leurs ressources administratives. De par la nature des fonctions exécutives, le président est toujours entouré de personnes qu'il a précédemment nommées. Ces dernières se basent généralement de façon très prononcée sur les prérogatives dévolues à la branche exécutive et sur l'autorité inhérente à la fonction²³⁷. À la longue, lorsque ces pratiques et comportements sont répétés, le besoin de construire un consensus avec le Congrès se fait d'ores et déjà moins sentir. Cela a également comme conséquence de politiser certaines sphères administratives. Et quand cela se traduit par un changement de nature, il est presque impossible de renverser le processus par la suite. Chaque nouvelle administration estime qu'elle a droit au même contrôle politique que les précédentes. Progressivement, le processus a donc fortifié les positions et les pratiques, alors que le Congrès continuait tant bien que mal de résister à sa baisse d'influence dans l'élaboration de politiques et la prise de décision²³⁸. De plus, les *political appointees* sont souvent très ouverts aux actions qui peuvent avoir des répercussions risquées pour les membres du Congrès, le président ou le système fédéral dans son ensemble. On reproche donc à ces fonctionnaires politiques leur soif de résultats probants et immédiats et l'ignorance des processus constitutionnels qui s'y rattachent²³⁹.

Bien que cela n'ait pas d'impact direct sur la dynamique entre les deux branches du pouvoir, les deux institutions doivent par la suite vivre avec les changements liés à une présence plus massive des acteurs nommés politiquement.

²³⁷ Louis Fisher, «Congressional Checks on Military Initiatives», *loc.cit.*, p.759.

²³⁸ James P. Pfiffner, «Political Appointees and Career Executives...», *loc.cit.*, p.59.

²³⁹ Louis Fisher, «Congressional Checks on Military Initiatives», *loc.cit.*, p.759.

Ainsi, une fois qu'ils ont déséquilibré les rapports et parfois dénaturé le processus institutionnel de prise de décision, les agents politiques retournent souvent dans le secteur privé et ce sont les fonctionnaires de carrière relevant du Congrès ou de la Maison-Blanche qui doivent investir des efforts pour atténuer cet «empoisonnement du système fédéral américain»²⁴⁰. C'est donc dire qu'en «priorisant» la venue plus massive d'intervenants politiques nommés par des décideurs dans une logique partisane, les dernières administrations du XXe siècle ont dû accepter de payer un certain prix. Ainsi, on a permis le développement de certaines pratiques pernicieuses et augmenté les carences dans la continuité de la gestion de l'État. Et cela, pas seulement au sein des agences ou autres structures organisationnelles de la fonction publique fédérale, mais à des niveaux «critiques» de responsabilité politique²⁴¹. Surtout dans l'intérêt de la branche législative, les forces et qualités des fonctionnaires politiques et des fonctionnaires de carrière doivent idéalement s'équilibrer, si la machine gouvernementale doit demeurer efficace et sensible aux diverses problématiques²⁴². Il serait également à l'avantage des membres du Congrès de pouvoir miser sur un appareil bureaucratique carburant moins aux motivations partisans et plus adapté au processus traditionnel de mise en œuvre de la politique. Ces nouvelles pratiques n'ont donc aidé en rien la cause de la branche législative dans la formulation de la politique étrangère.

On comprend donc qu'avec un tel héritage de pratiques, de perceptions et de décisions, les récentes administrations ont pu jouir d'un avantage non négligeable sur la branche législative dans la formulation de la politique étrangère et militaire. Les différents acteurs sont, à maints égards, conditionnés à accepter certains phénomènes ou à les contester de façon somme toute modérée. Les pratiques aujourd'hui

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ Stephen K. Bailey, «The President and His Political Executives», *loc.cit.*, p.26.

²⁴² James P. Pfiffner, «Political Appointees and Career Executives...», *loc.cit.*, p.60.

acceptées pourraient éventuellement évoluer à l'avantage du Congrès, mais dans le cas de l'intervention unilatérale de l'administration Clinton en Bosnie au début des années quatre-vingt-dix, force est de constater que la conduite des principaux acteurs politiques fédéraux a été en continuité avec ce que l'on avait pu observer au cours des années précédentes.

3.2 La variable conjoncturelle

3.2.1 Présentation de la variable

En plus de la variable permanente, des facteurs particuliers ont eu un impact certain sur la dynamique inter-institutionnelle. Les facteurs sélectionnés mettent en lumière les raisons qui ont incité les membres de la branche législative à agir comme ils l'ont fait par rapport à la question bosniaque. Un premier facteur, primordial pour la compréhension de la vie politique aux États-Unis, tient à la dimension électorale et à la donne partisane. Nous nous pencherons sur certains phénomènes liés à cette dimension et ce, pour les deux institutions. Par la suite, nous tenterons de démontrer que la conjoncture a orienté le débat et favorisé certaines prises de positions dans la formulation de la politique étrangère et sécuritaire au cours de la période étudiée. Nous porterons également notre attention sur l'impact de l'environnement international sur la dynamique inter-branches et sur la prise de position de plusieurs acteurs-clés à Washington. Finalement, de façon plus succincte, nous examinerons le rôle qu'a pu jouer le leadership, tant au législatif qu'à l'exécutif, sur les interactions entre le Capitole et la Maison-Blanche.

3.2.2 *Dimension électorale et partisane*

La donne électorale est extrêmement importante dans la formulation des politiques aux États-Unis. À l'exécutif comme au législatif, les cycles électoraux et la structure même du pouvoir renvoient continuellement les acteurs à des préoccupations électoralistes persistantes. Voici en bref comment la dimension électorale affecte l'équilibre inter-institutionnel et comment, elle a influé sur l'attitude respective de chaque branche dans le cas qui nous occupe. Au Congrès d'abord et ensuite à la présidence.

3.2.2.1 *Le facteur électoral et la donne partisane au Congrès*

La branche législative aux États-Unis est basée sur une conception très individuelle de la fonction politique. Les 535 représentants et sénateurs travaillant pour le peuple américain doivent le faire dans des cadres temporels relativement restreints. Cela est surtout vrai dans le cas des membres de la Chambre des représentants. La courte durée de leurs mandats force ou incite les représentants à penser en termes d'impact électoral pratiquement pour chaque dossier ou débat présenté sur la colline du Capitole. Rappelons que le tiers des élus au Sénat se retrouve également dans les mêmes dispositions et que cela peut avoir une influence à chaque étape de l'élaboration, de la présentation et de l'adoption d'une politique donnée. Dans une telle logique, il est évident que les membres du Congrès sont susceptibles de faire passer fréquemment leurs intérêts personnels avant ceux de l'ensemble de la nation. En même temps, cet individualisme correspond en plusieurs points à la conception américaine de ce que devrait être la chose publique : travailler ensemble pour le bien de la nation tout en laissant une place marquée à l'individu au sein du système politique. À cet effet, un représentant démocrate de la Floride, Dante Fascell, a déjà affirmé, en parlant des membres du Congrès : «*we are all individuals,*

*we all run, we all get elected, and we all have our responsibilities*²⁴³. On ne peut donc pas réellement parler du Congrès comme d'une entité politique homogène et monolithique. Un éventail de visions sur ce que devrait être la gestion de l'État se côtoient et l'absence d'une véritable ligne de parti au sein des deux formations siégeant au Capitole accentue cette pluralité de valeurs et de motivations.

La partisanerie est effectivement non négligeable dans cette dynamique inter et intra-institutionnelle. Même si la ligne de parti n'existe pas de façon absolue, des élus de la même formation politique ont plusieurs incitatifs pour maintenir la réputation de leur parti, l'identification ou l'affiliation partisane ayant généralement un impact majeur sur les tendances électorales de masse²⁴⁴. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les partis politiques américains ont retrouvé un rôle prédominant à Washington. Ce retour marqué des affiliations partisans au Congrès a d'ailleurs contribué à l'exacerbation des tensions entre les branches exécutive et législative. Malgré la nécessaire formation de coalitions bipartisanes dans certains domaines de politiques, le facteur partisan et, en conséquence, électoral doit être considéré pour comprendre avec exactitude pourquoi le Congrès n'a rien fait pour réaffirmer ses responsabilités en matière militaire au cours du premier mandat du président Clinton. Le leadership du Parti républicain à l'époque était très incisif envers le président démocrate et son administration. Toutefois, dans certaines sphères de politiques, comme les affaires étrangères, dans lesquelles oeuvraient la majorité de leurs figures de proue comme Bob Dole (R-Kansas) ou John McCain (R-Arizona), les membres du *GOP* ne pouvaient se permettre des écarts de conduite ou une prise de position susceptibles de nuire à des candidats présidentiels potentiels et de laisser le chemin libre au Parti démocrate, tant au Congrès qu'à la Maison-Blanche.

²⁴³ Dante B. Fascell, «War Powers and Congress», *University of Miami Law Review*, vol. 50, no 1 (octobre 1995), p.124.

²⁴⁴ «*Mass electoral patterns*» - David P. Auerswald et Peter F. Cowhey, «Ballotbox Diplomacy: The War Powers Resolution and the Use of Force», *International Studies Quarterly*, no 41 (1997), p.508.

Malgré une multitude d'incitatifs à caractère électoraliste avec lesquels ils doivent composer, il existe cependant une forme de responsabilité nationale que les membres du Congrès ne négligent pas. Reste que la responsabilité primordiale pour un *congressman*, toujours selon Fascell, est de s'assurer de faire ce qu'il aime dans le «service» public. Et pour continuer de travailler pour ses concitoyens, il faut être réélu. Il est donc préférable pour un élu de faire ce que ses électeurs souhaitent qu'il fasse et cela, au-dessus d'autres impératifs²⁴⁵.

Le facteur électoral a donc un impact direct sur le positionnement des élus dans les débats nationaux et internationaux comme l'utilisation des forces armées. Tout comme dans le cas de la présidence, ce facteur incite les membres du Congrès à considérer des enjeux sécuritaires ou internationaux dans une perspective à court terme. Pour un représentant, par exemple, la réélection doit se préparer en moins de deux ans. Il doit donc toujours évaluer les politiques ou autres orientations gouvernementales dans une logique de court terme. Comme il est souvent plus aisé de trouver des réponses rapides à des problématiques de politique intérieure pour un membre de la Chambre ou du Sénat, les enjeux de politique étrangère ou sécuritaire sont le plus souvent laissés au leadership du Congrès, aux commissions parlementaires ou tout simplement à l'administration en place. De plus, non seulement la marge de manœuvre temporelle des représentants les force à attendre des résultats quasi immédiats, elle réduit également la possibilité d'évaluer correctement les politiques proposées par le législatif ou l'exécutif²⁴⁶. Un *congressman* va donc fréquemment évaluer une politique en fonction de ce qu'elle rapporte en termes électoraux ou personnels. Un Congrès, si réfractaire soit-il comme le 104^e, est composé d'individus dont plusieurs ne trouvent pas le temps de se livrer à

²⁴⁵ Dante B. Fascell, «War Powers and Congress», *University of Miami Law Review*, vol. 50, no 1 (octobre 1995), p.124.

²⁴⁶ David P. Auerswald et Peter F. Cowhey, «Ballotbox Diplomacy: The War Powers Resolution and the Use of Force», *International Studies Quarterly*, no 41 (1997), p.508.

une lutte constitutionnelle ouverte avec la branche exécutive. Cela est d'autant plus vrai pour les enjeux de politique étrangère ou de Défense, qui ne sont généralement pas en tête de liste dans le spectre des priorités et des attentes politiques de l'électorat américain (à moins qu'il y ait un réel sentiment d'urgence nationale reconnu de tous). Le cas bosniaque constitue d'ailleurs un bel exemple de cette attitude. Cela explique, en partie, le fait que les membres du Congrès faisant partie de la majorité la plus cinglante à l'endroit d'un président dans l'histoire moderne américaine, n'aient pas considéré d'assumer davantage leurs responsabilités législatives relativement à l'utilisation des pouvoirs de guerre.

D'ailleurs, les réflexes de nombreux représentants et sénateurs sont souvent conditionnés par un élément du style national américain que l'on désigne comme la «pensée experte» (*«skill thinking»*)²⁴⁷. En conséquence de toutes les considérations techniques de la résolution de problèmes politiques que favorise la «pensée experte», c'est l'effet stratégique immédiat que recherche l'élus pour lui-même, son organisation et sa pérennité au sein de l'appareil étatique. Il est bon de préciser que cette vision des choses est beaucoup plus présente chez les membres de la Chambre des représentants que chez les sénateurs vu la durée plus limitée de leurs mandats et leur plus grande proximité avec leurs électeurs respectifs - la taille restreinte des districts aidant. Les sénateurs, ayant un pouvoir plus diffus dans l'ensemble de leurs États, sont tout de même influencés par des incitatifs électoraux, mais pas nécessairement au cours des premières années de leur mandat de six ans. Il reste qu'au sein de la branche législative, l'obsession du rendement dans une optique de court terme va généralement de pair avec la notion des cycles électoraux et les considérations partisans et modifie ainsi la conduite générale des élus dans certains champs de politiques, notamment par rapport à l'exécutif.

²⁴⁷ Stanley Hoffmann, *Gulliver's troubles; or, The setting of American foreign policy*, New York: publié pour le «Council on Foreign Relations» par McGraw-Hill, 1968, p.148.

C'est ainsi que durant la guerre en Bosnie, à plusieurs occasions, le Congrès républicain, extrêmement farouche à l'égard du président Clinton et de son administration, s'est contenté de laisser stratégiquement une certaine marge de manœuvre à l'exécutif. Même s'il reconnaissait que le cas bosniaque posait un problème persistant et pas nécessairement «américain» et que Clinton allait au-delà de ses prérogatives constitutionnelles en matière de pouvoirs de guerre. Le 8 juin 1993, par exemple, lorsque le Congrès s'est prononcé sur une levée de l'embargo sur les armes, le représentant Lee Hamilton (D-Indiana) avait affirmé : *«By far, the dominant factor was frustration about Bosnia and the administration's handling of it. This was a way of expressing frustration and it's relatively cost-free vote for our American politician. It has strong surface appeal, and there's not really any negative voting for it»*²⁴⁸. Cette affirmation de Hamilton représente bien la tendance acceptée par une pluralité de *congressmen*. Il est préférable de critiquer publiquement la conduite des affaires intérieures ou, dans ce cas-ci, extérieures par une administration, que d'entamer un processus de rééquilibrage des prérogatives constitutionnelles en prenant une série d'actions concrètes qui peuvent s'avérer fastidieuses et peu populaires auprès de l'opinion publique. Rappelons aussi que lorsque Srebrenica était presque tombée aux mains des Serbes lors du printemps précédent, des images des affrontements avaient laissé une forte impression dans l'opinion publique américaine²⁴⁹. Cela avait convaincu le président Clinton de promettre des initiatives encore plus fortes auxquelles les membres du Congrès ne pouvaient éventuellement pas s'opposer sans risquer de perdre de soutien populaire lors des élections de mi-mandat.

Un autre exemple, dans le cas de la guerre dans les Balkans et de la participation américaine aux opérations de l'ONU et de l'OTAN, est l'un des derniers

²⁴⁸ Elizabeth Drew, *Showdown: the Struggle Between the Gingrich Congress and the Clinton White House*, op.cit., p.244.

²⁴⁹ *Ibid*, p.243.

votes de l'année 1995 au Congrès. Comme on l'a vu précédemment, afin de respecter ses engagements et de renforcer la mise en application des dispositions incluses dans les accords de Dayton, le président Clinton a pris la décision d'envoyer 20000 soldats américains dans les Balkans. À l'aube d'une année de campagne électorale présidentielle et législative, la majorité républicaine a choisi de ne pas se compromettre et de ne pas s'inscrire en faux à l'égard des décisions prises au sein de l'exécutif. Ainsi, le Congrès a acquiescé à la politique de l'administration Clinton et s'est plutôt contenté d'un vote essentiellement symbolique. Les membres de la Chambre ont alors explicitement affirmé dans une résolution adoptée le 13 décembre 1995 qu'ils appuyaient les troupes et non la politique («*support the troops, not the policy*»)²⁵⁰. Le leadership républicain avait alors jugé qu'il était préférable de préconiser une position de laisser-aller puisque dans une perspective électorale, tant pour la course au Congrès qu'à la Maison-Blanche, le Parti républicain avait moins à perdre ainsi. Si la mission sécuritaire multinationale en Bosnie s'avérait un fiasco, l'administration Clinton, et par ricochet le Parti démocrate au niveau national, devrait en payer le prix. Dans l'éventualité d'une action militaire efficace, le Congrès républicain aurait été considéré comme coopératif et préoccupé par le bien-être de la nation américaine et de ses militaires.

La politique étrangère n'est effectivement pas le véhicule politique le plus facilement profitable électoralement. Cependant, l'histoire a démontré avec les présidences de Lyndon Johnson, de Richard Nixon ou de Jimmy Carter qu'elle peut être le déclencheur d'une grogne de l'électorat à l'égard d'une administration. Cette insatisfaction populaire peut alors être la source d'un jugement rétroactif aux élections suivantes et ainsi confirmer une ferme volonté de changement²⁵¹. C'est la raison pour laquelle les formations politiques doivent être très prudentes dans ce

²⁵⁰ Ryan C. Hendrickson, «War Powers, Bosnia, and the 104th Congress», *loc.cit.*, p.254.

²⁵¹ David P. Auerswald et Peter F. Cowhey, «Ballotbox Diplomacy: The War Powers Resolution...», *loc.cit.*, p.508.

genre de situations, en dépit de leurs insatisfactions quant au déséquilibre constitutionnel de certaines prérogatives.

3.2.2.2 *Le facteur électoral et la donne partisane pour la présidence*

Si la dimension électorale de notre variable particulière s'applique lorsque l'on traite du Congrès, il en va de même pour la présidence. En effet, les membres de l'exécutif, le président en tête, doivent constamment tenir compte des impacts de leurs initiatives sur leur cote de popularité. Cette dernière peut leur assurer une plus grande marge de manœuvre, un avantage institutionnel vis-à-vis du Congrès (notamment au plan du leadership et de l'initiative dans les politiques publiques) et également de meilleures chances de réélection. Après avoir examiné ce phénomène, nous démontrerons en quoi ces dimensions ont pu avantager l'unilatéralisme relatif de l'administration Clinton dans sa gestion politique et militaire du conflit bosniaque.

Pour plusieurs observateurs et intervenants politiques, la politique étrangère doit idéalement être conduite avec adresse, expertise et savoir²⁵². La donne électorale peut empêcher un président de respecter cette marche à suivre. De façon générale, un président nouvellement élu jouit de la marge de manœuvre, de l'autorité et du leadership pour s'occuper d'affaires étrangères ou militaires, s'il le désire et si le contexte international le nécessite. Toutefois, un nouveau président dispose rarement d'une expérience suffisante en matière de politique étrangère pour énoncer de façon explicite des nouvelles politiques et, de surcroît, bâtir ou consolider un consensus inter-institutionnel autour de ces nouvelles initiatives²⁵³. Rappelons ce qui a été dit au

²⁵² William B. Quandt, «The Electoral Cycle and the Conduct of American Foreign Policy» in *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, sous la dir. de Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1999, p.97.

²⁵³ *Ibid.*

chapitre précédent : Bill Clinton ne possédait au départ ni l'expérience nécessaire en affaires étrangères, ni la volonté de faire quoi que ce soit en la matière. Son élection en 1992 s'était réalisée grâce à des promesses essentiellement économiques et axées sur des problématiques intérieures. Au cours des deux premières années de son premier mandat, malgré la conjoncture souhaitable d'un gouvernement uni, Bill Clinton n'a pas été en mesure d'atteindre certains de ses objectifs. Il était ce que l'on désignait comme un «nouveau démocrate», plutôt centriste. Au sein du 103^e Congrès, la faction des nouveaux démocrates dont le président dépendait représentait un groupe minoritaire incapable de former une base législative partisane suffisante pour faire adopter des projets de loi souhaités par l'administration Clinton, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Clinton n'a donc pu profiter d'une structure institutionnelle –un gouvernement uni – *a priori* favorable à son administration puisque certaines de ses positions jugées trop conservatrices par une partie de la députation démocrate ne correspondaient pas non plus à ce qu'attendaient les membres républicains du Congrès, pourtant plus conservateurs. Il n'a donc pas été en mesure de transcender les lignes de conduite partisans afin de faire adopter certains projets de son administration²⁵⁴.

Au cours de l'année 1995, pour diverses raisons, l'administration Clinton a choisi d'intervenir plus massivement dans le conflit en Bosnie-Herzégovine. L'une de ces raisons, sur le plan intérieur, a été le regain d'affrontements entre le Congrès et l'exécutif. Préparant l'année électorale, le Parti républicain, dont le leadership des deux chambres, a décidé de se repositionner et de hausser le ton vis-à-vis l'administration Clinton en affaires militaires sans toutefois plonger Washington dans un nouveau débat constitutionnel. On voulait alors donner un peu plus de place au candidat républicain pressenti pour affronter Clinton aux présidentielles de 1996, le sénateur Bob Dole, du Kansas. Comme cela a été démontré au chapitre précédent, ce

²⁵⁴ Michael Foley et John E. Owens, *Congress and the Presidency: institutional politics in a separated system*, sous la dir. de Michael Foley et John E. Owens, p.318, New York : St.Martin's Press, 1996.

dernier avait proposé plusieurs mesures législatives importantes au cours de l'année 1995 dans le domaine des affaires étrangères (étant alors président de la commission sénatoriale sur les affaires étrangères). Le projet de loi S.5 présenté au Sénat en janvier aurait pu avoir un impact majeur sur la conduite de la guerre et l'équilibre des pouvoirs dans le domaine puisque, comme on l'a vu, il abrogeait le *WPR* de 1973. Rappelons également que la résolution bipartisane Dole-Lieberman présentée au cours de l'été suivant avait mis plusieurs *congressmen* mal à l'aise malgré leurs désaccords fréquents avec l'administration en place. L'exécutif a alors pris certaines dispositions afin de réaffirmer son pouvoir et de montrer à l'électorat américain que le leadership «éclairé» de Bill Clinton allait et devait être déterminant dans un éventuel règlement du conflit bosniaque. Les membres de l'exécutif ne pouvaient se permettre de donner plus de marge de manœuvre au Congrès, qui plus est, à certains membres de son leadership qui aspiraient à accéder à la Maison-Blanche. Ainsi, comme le souligne Elizabeth Drew : «*the passage of the Dole-bill made the President and others more aware of the political danger, that Congress could do real damage to U.S. foreign policy, and the problems presented by presidential politics – meaning Dole*»²⁵⁵. Clinton et ses collaborateurs souhaitaient également briser l'image d'incapacité qui les poursuivait depuis trop longtemps face à cet enjeu international. Ils devaient recourir à une implication beaucoup plus directe et massive des forces armées américaines tant pour sauvegarder la réputation des États-Unis face à leurs alliés que pour éviter de traîner certains boulets politiques jusqu'aux élections de 1996. Car, comme l'avait écrit Bob Woodward en 1995 : «*Bosnia had long been a cancer on Clinton's entire foreign policy – spreading and eating away at its credibility*»²⁵⁶.

²⁵⁵ Elizabeth Drew, *Showdown: the Struggle Between the Gingrich Congress and the Clinton White House*, op.cit., p.252.

²⁵⁶ Bob Woodward, *The Choice*. New York : Simon & Schuster, 1996, p.253.

Un autre phénomène relevant de la dimension électorale de la présente variable, c'est celui de la campagne électorale permanente («*permanent campaign*»). Avec le développement sans précédent des moyens de communication, des professionnels de relations publiques, des firmes de sondages, etc., la nature même de l'institution présidentielle a dû s'adapter afin de mieux répondre aux impératifs médiatiques et même utiliser cette machine à son avantage. Déjà conscients de l'effet CNN²⁵⁷ dont on a pu constater l'efficacité et l'impact lors du premier conflit dans le Golfe persique, un grand nombre d'acteurs politiques américains ont décidé de pousser les choses un peu plus loin en utilisant les moyens de communication pour défendre ou mousser la législation et ainsi influencer le processus de formulation de politiques à Washington. De surcroît, l'équipe de Bill Clinton savait très bien qu'elle pouvait miser sur un tribun redoutable dont les qualités oratoires et l'impact positif sur l'électorat étaient indéniables. On allait donc utiliser ces qualités à bon escient, surtout dans un contexte où le nouveau président démocrate avait été élu avec une timide majorité. Tout au long de ses deux mandats, Clinton avait souvent été dans une position de faiblesse face à un Congrès tant démocrate (103^e) que républicain (104^e). Il devait donc mobiliser toutes les ressources stratégiques mises à sa disposition afin d'améliorer sa capacité de négociation avec la branche législative et de fortifier certains leviers de gouvernance s'il voulait garder un certain contrôle sur les autres acteurs politiques actifs dans la capitale fédérale, l'opinion publique en général et le leadership au Congrès²⁵⁸.

Bill Clinton, en effet s'est trouvé, face au Congrès, dans une position de faiblesse presque inégalée dans l'histoire politique américaine. Comme l'indiquent Kernell et Jones, «*In this context, the incessant drive to win public support and build*

²⁵⁷ Warren P. Strobel, «The CNN Effect: Myth or Reality?» in *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, sous la dir. de Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 1999, p.85-93.

²⁵⁸ Corey Cook, «The Contemporary Presidency: "The Permanent Campaign": George W. Bush's Public Presidency», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 32, no 4 (décembre 2002), p.754.

approval for certain policy initiatives reflects a perpetual need to reassert his legitimacy to govern and garner some semblance of leverage with which to engage the policy process»²⁵⁹. La campagne permanente, en tentant d'orienter les perceptions de l'opinion publique, avantage donc le président et force le Congrès à demeurer dans ses retranchements sans chercher à se réapproprier des responsabilités dans des domaines comme les affaires étrangères ou militaires.

3.2.3 Dimension contextuelle

Lorsqu'on examine l'attitude de l'administration Clinton et des deux Congrès, démocrate et républicain, ayant siégé durant la période étudiée, on constate que les conjonctures internationale et nationale ont en partie influencé la dynamique entre les branches du pouvoir fédéral américain. C'est d'ailleurs une dimension identifiée par Ryan C. Hendrickson dans son analyse de l'administration Clinton entre 1993 et 2001²⁶⁰. Précisons ici que ce dernier parle plutôt de l'environnement politique intérieur, mais nous estimons que ce facteur doit être plus large et nous permettre d'aborder la problématique en examinant une conjoncture plus globale. Dans cette section, nous nous attarderons donc, dans un premier temps, à l'environnement international et à son influence sur la gouvernance, en ce qui a trait aux affaires étrangères et militaires. Ensuite, nous tenterons de cerner les principales circonstances nationales qui ont influencé ou déterminé les différentes prises de positions quant à l'utilisation des pouvoirs de guerre et la légitimité de tels recours.

²⁵⁹ Corey Cook, «The Contemporary Presidency: "The Permanent Campaign..."», *loc.cit.*, p.755.

²⁶⁰ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, *op.cit.* 256 p.

3.2.3.1 Environnement international

Le nouvel environnement international unipolaire de l'après-Guerre froide apparaît comme un élément conjoncturel important. En effet, le conflit en Bosnie-Herzégovine s'est déclenché alors que le monde était plongé dans une période d'ambiguïté marquée sur le plan des relations internationales et de l'environnement sécuritaire en raison de la chute de l'Union soviétique et du Bloc de l'Est. Ce dernier état de fait semble avoir eu un impact suffisamment grand sur la dynamique internationale pour justifier la modification que nous avons choisi d'apporter à la variable d'Hendrickson. Nous reconnaissons cependant que la conjoncture internationale ait pu avoir des effets inverses sur l'attitude adoptée par certains membres du Congrès américain. Une telle conjoncture a effectivement pu convaincre certains d'entre eux qu'il était désormais opportun de se réapproprier certaines responsabilités dans les champs de politiques étrangère et militaire. Au lendemain de la Guerre froide, tous les États, les États-Unis en tête, ne pouvaient encore concevoir avec certitude ce qu'allaient devenir les relations internationales dans une logique multipolaire, voire unipolaire. Ainsi, la perception de la menace et la définition de l'intérêt national ne pouvaient plus représenter la même chose pour les Américains et leurs gouvernants. Dans un tel contexte, certains acteurs politiques pouvaient penser qu'il était alors plus facile pour la branche législative de redéfinir certains paramètres de la politique étrangère américaine en atténuant notamment l'omnipotence présidentielle développée au cours des dernières décennies. Malgré ce possible impact sur une certaine partie de la classe politique américaine, nous croyons que ce nouvel environnement international a plutôt eu l'effet de calmer les ardeurs du Congrès à l'égard de l'exécutif dans certains dossiers de politique étrangère, dont la guerre en Bosnie-Herzégovine.

La guerre dans le Golfe persique en 1991 avait démontré à l'Amérique et au monde entier que le système international semblait glisser vers une unipolarité

évidente. La suprématie économique et militaire de la seule superpuissance restante était à cette époque incontestable. Les acteurs politiques, tout comme la population, se retrouvaient devant un certain nombre d'interrogations sans réponses précises : quel rôle devaient alors jouer les États-Unis sur la scène internationale et au sein des institutions comme les Nations Unies ou l'OTAN? Sur le plan sécuritaire, fallait-il continuer de fonctionner avec les mêmes paramètres ou tenter de s'adapter à d'éventuelles menaces ou à de nouvelles formes de conflits, malgré une hégémonie évidente au sein du système international? À cette époque, on remarque que ce contexte d'incertitude a fait renaître des penchants isolationnistes chez un certain nombre de membres de la classe politique américaine, particulièrement au Congrès. Parallèlement, en ce qui a trait à la dynamique entre le législatif et l'exécutif, le rôle et l'importance des *bonzes* de la politique étrangère au Congrès a également périclité au lendemain de la Guerre froide²⁶¹.

Par ailleurs, il faut reconnaître que le rôle du Congrès en politique étrangère, malgré toutes les responsabilités qui lui reviennent, a toujours été plus réactif que proactif. Les affaires étrangères, bien qu'elles intéressent bon nombre de sénateurs, sont rarement au centre des préoccupations des représentants. Cela est encore plus vrai dans la conjoncture de l'après-Guerre froide alors que les relations internationales se sont complexifiées bien au-delà de la vision manichéenne de la politique étrangère et sont devenues beaucoup plus difficiles à saisir dans leur ensemble. Cela a pour effet qu'encore moins de *congressmen* voient un avantage à s'attarder à des enjeux qui ne sont pas potentiellement pertinents et rentables pour eux lorsque des élections sont tenues, à moins qu'il soit possible pour le Congrès de redéfinir ces enjeux et de les rendre plus attrayants dans un contexte électoral²⁶².

²⁶¹ Bert A. Rockman, «Reinventing What for Whom...», *loc.cit.*, p.137.

²⁶² *Ibid*, p.143.

Lorsqu'on considère la question bosniaque, on peut constater qu'au départ, la conjoncture ne favorisait aucunement un éventuel règlement du conflit. Plusieurs conditions internationales comme nationales étaient négatives. Par exemple, il n'y avait jamais eu de précédent d'une intervention américaine en ex-Yougoslavie ou ailleurs en Europe orientale. De plus, après avoir manifesté le désir de gérer une problématique européenne sans intervention provenant de l'extérieur (i.e. les États-Unis), les alliés traditionnels des Américains en Europe se sont tournés vers eux, tant ils étaient réticents à risquer la vie de leurs propres militaires²⁶³. Dans le cas de l'intervention de l'OTAN en Bosnie, rappelons que les États-Unis n'étaient pas liés par le droit international et n'étaient donc pas contraints de venir offrir leur soutien à leurs alliés européens, puisque l'article 5 de la Charte de l'OTAN n'était pas mis en cause. Et de toute façon, une intervention était loin d'être obligatoire car comme cela a été dit au premier chapitre, les États-Unis se gardent bien de reconnaître la dimension légalement contraignante du droit international public dans certaines situations. Les États de l'Europe occidentale demandaient donc au gouvernement américain de leur venir en aide non pas dans une optique défensive, comme le voudrait la raison d'être de l'organisation sécuritaire, mais parce qu'ils étaient incapables de régler une crise dans leur sphère d'influence. En acceptant de leur venir en aide, l'administration Clinton ne pouvait que consolider davantage son processus décisionnel unilatéraliste puisque le Congrès était très réticent à impliquer le pays dans une crise qui n'affectait pas directement l'intérêt national américain.

Un autre facteur international dont on ne peut négliger l'importance tient à ce qui se passait sur le terrain, dans l'«espace-bataille», en ex-Yougoslavie. En effet, de 1992 à 1995, les agissements et violations de l'armée serbe ont manifestement forcé la main aux Occidentaux. Le point culminant de ces agissements funestes, qui a accéléré l'implication massive de l'OTAN et des États-Unis dans le conflit à la fin de

²⁶³ Barry M. Blechman et Tamara Cofman Wittes, «Defining Moment: The Threat and Use of Force...», *loc.cit.*, p.20.

l'été 1995, a été le siège de Srebrenica durant 10 jours au mois de juillet de la même année et le nettoyage ethnique opéré par les Serbes au cours de la même période²⁶⁴. Après ce sombre épisode, les enjeux liés à cette guerre ont pris plus d'importance aux yeux de la majorité des membres du Congrès. Dans une année pré-électorale, les républicains devaient se positionner par rapport à l'administration face à cet enjeu. Cependant, il était difficile de s'opposer à l'interventionnisme du président Clinton après de tels événements. Une prise de position mesurée et réfléchie pouvait alors devenir avantageuse, électoralement parlant, vis-à-vis d'une présidence démocrate déjà affaiblie.

Il faut noter aussi que la guerre en Bosnie s'est déroulée dans une conjoncture d'érosion relative de l'influence américaine à l'ONU jumelée à un manque de confiance envers l'institution de la part de plusieurs acteurs politiques américains. Cela peut expliquer le fait que les États-Unis aient transféré des opérations de maintien de la paix de façon plus marquée vers d'autres organisations multilatérales comme l'OTAN dont les fonctions sont plus précises et stratégiques²⁶⁵. La classe politique américaine n'a pas toujours été très tendre envers les institutions onusiennes et on peut penser que l'absence ou le déficit de légitimité des organisations internationales aux yeux de plusieurs membres du Congrès, notamment par rapport à l'engagement militaire, a pu nuire à l'affirmation claire de ses positions quant à d'éventuelles interventions armées à l'étranger, comme dans le cas de la Bosnie. Comme nous l'avons vu au premier chapitre, les derniers présidents se sont occasionnellement réclamés des résolutions adoptées au Conseil de sécurité pour justifier des décisions prises sans l'accord officiel du Congrès en matière de politique étrangère ou d'utilisation de la force. L'attitude de retenue du Congrès lors du

²⁶⁴ Charles-Philippe David et Sébastien Barthe, «Foreign Policy-Making in the Clinton Administration: Reassessing Bosnia and the 'Turning Point' of 1995», Montréal: Chaire Raoul-Dandurand en études Diplomatiques et Stratégiques, Université du Québec à Montréal, Mars 2004, p.7.

²⁶⁵ Bert A. Rockman, «Reinventing What for Whom...», *loc.cit.*, p.142.

transfert officieux de certaines de ses responsabilités vers une entité comme le Conseil de sécurité des Nations Unies a donc encore une fois été adoptée par le leadership républicain du 104^e Congrès, si puissant fût-il. Dans le cas de la Bosnie, le président Clinton a invoqué à de nombreuses reprises la clause du commandant en chef et a justifié ses actions et décisions par l'autorisation tacite émanant de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et des décisions du haut-commandement de l'OTAN²⁶⁶. Le président Clinton s'est donc appuyé une fois de plus sur la participation active des États-Unis à ces organisations internationales et sur le devoir moral d'aider ses alliés sans que la majorité républicaine ne décide d'entreprendre une action concrète pour dénoncer ces pratiques et rétablir ses prérogatives dans le champ de compétence concerné. On peut donc reconnaître que, bien qu'il ne s'agisse pas d'un facteur aussi important que la donne électorale ou le leadership pour expliquer la passivité relative du Congrès, l'environnement international de l'époque a certes pu avoir un impact sur l'attitude des membres du législatif.

3.2.3.2 *Environnement national*

L'élection en 1994 d'un premier Congrès républicain depuis 1953, extrêmement motivé à faire valoir ses droits, et la présence d'un président inexpérimenté en affaires extérieures à la Maison-Blanche n'ont cependant pas produit ce à quoi on pouvait s'attendre d'une telle conjoncture comme l'entend Robert S. Greenberger²⁶⁷. En effet, l'administration Clinton a eu, dans une large mesure, le champ libre dans la mise en place de sa politique étrangère, particulièrement dans le cas de l'intervention en Bosnie-Herzégovine²⁶⁸. D'autres

²⁶⁶ David Gray Adler, «*The Law: The Clinton Theory...*», *loc.cit.*, p.160.

²⁶⁷ Robert S. Greenberger, «*Dateline Capitole Hill...*», *loc.cit.*, p.159-169.

éléments conjoncturels identifiés par plusieurs auteurs dont Harold Hongju-Koh²⁶⁹, comme nous le verrons, sont également venus relativiser cette donne.

De façon générale, le débat sur le recours aux pouvoirs de guerre refait toujours surface au moment où une implication militaire américaine est envisagée ou imminente. Comme le souligne Victoria Farrar-Myers, cela constitue sans doute la pire conjoncture pour débattre de cet enjeu pour les membres de la branche législative²⁷⁰. Face au conflit en ex-Yougoslavie et à la formulation de la politique étrangère et sécuritaire qui en découlait, c'est exactement dans cette position que s'est retrouvé le 104^e Congrès par rapport à la branche exécutive. En effet, lorsqu'il existe un réel état de crise à l'étranger affectant la dynamique internationale et les relations entre pays alliés, la présidence doit généralement faire preuve de leadership. L'urgence d'une intervention militaire est souvent invoquée. Le Congrès ne peut alors se permettre d'être perçu comme obstructionniste aux yeux de l'opinion publique. De plus, l'urgence de la situation peut très bien mettre en lumière l'incapacité de la législature d'agir promptement. Lorsque le pays fait face à des enjeux importants pour la sécurité nationale, les ressources de l'exécutif et la nature même de l'institution l'avantagent grandement. Ainsi, cet amalgame de circonstances et de perceptions tendent à renforcer l'autorité de l'exécutif dans le processus décisionnel et l'idée que dans de telles situations, le leadership politique doit être assumé par la présidence²⁷¹. Pour qu'une conjoncture soit plus profitable à la réaffirmation des prérogatives du Congrès en matière de pouvoirs de guerre et au changement dans la relation entre les deux institutions, le sentiment d'urgence doit en

²⁶⁸ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, op.cit. p.20.

²⁶⁹ Harold Hongju Koh, «War and Responsibility in the Dole-Gingrich Congress», loc.cit., p.1-15.

²⁷⁰ Victoria A. Farrar-Myers, «Transference of Authority...», loc.cit., p.193.

²⁷¹ Ibid.

être absent. Un environnement ne favorisant pas le ralliement autour du leadership présidentiel serait beaucoup plus propice au rééquilibrage des pouvoirs. Comme le souligne Farrar-Mayers : «*This environment would allow the legislature to sustain the debate over the war power issue in a time not muddled by the immediate use of such power*»²⁷².

Dans un contexte comme celui de 1994-1995 par exemple, il était trop facile pour l'exécutif de prétexter l'urgence d'une intervention, les engagements internationaux et la sauvegarde des intérêts américains. Le Congrès s'est ainsi retrouvé dans un contexte où le public américain était exposé à une grande quantité d'images de réfugiés européens à la télévision et où les demandes d'aide d'alliés européens importants, comme la France ou l'Allemagne, étaient soutenues²⁷³. Rien pour aider sa cause et rééquilibrer le partage des prérogatives sécuritaires. De plus, comme l'envoi de militaires est un geste politique marqué, compte tenu des risques encourus, cela pouvait potentiellement favoriser la controverse partisane. Comme le souligne Bert A. Rockman, «*In a partisan context, slogans [or statements] work better than serious engagement of issues and each side comes equipped with plenty of those*»²⁷⁴. La prudence et la retenue peuvent donc être jugées plus avantageuses pour les membres de la branche législative.

Toujours au plan de la conjoncture intérieure, à l'été 1995, l'administration Clinton estimait que le statu quo face au problème bosniaque affectait sa crédibilité sur le plan national. Nous avons vu au chapitre précédent qu'elle voyait les tensions augmenter avec ses plus proches alliés européens et qu'elle alimentait un conflit imminent au sein du commandement de l'OTAN. Dans une perspective de statu quo,

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ Elizabeth Drew, *Showdown: the Struggle Between the Gingrich Congress and the Clinton White House*, op.cit., p.250.

²⁷⁴ Bert A. Rockman, «Reinventing What for Whom...», loc.cit., p. 146.

la FORPRONU devait être retirée avant l'hiver suivant. Pour ce faire, les États-Unis devaient envoyer des milliers de militaires pour aider au retrait de la force multilatérale et ainsi reconnaître implicitement l'échec total de l'intervention et, de surcroît, allouer des ressources humaines et financières à cet effet²⁷⁵. Les dimensions de la variable conjoncturelle étant toutes intimement liées, nous devons aussi considérer l'année électorale de 1996 comme un élément déterminant de l'environnement politique intérieur. La conduite du leadership républicain au Congrès au cours de l'année 1995 a été en partie dictée par cette conjoncture. Bob Dole a effectivement mené plusieurs charges au cours de cette année contre l'administration Clinton, notamment en se positionnant en faveur d'une levée de l'embargo sur les armes en Bosnie-Herzégovine. Une telle décision aurait pu précipiter le retrait éventuel de la FORPRONU et court-circuiter certains volets de la politique étrangère du commandant en chef.

3.2.4 *Dimension individuelle*

La troisième dimension de la variable particulière dont nous allons brièvement traiter et à laquelle Hendrickson fait également allusion, c'est celle du leadership, particulièrement au sein du 104^e Congrès²⁷⁶. Au-delà des individus, de leurs comportements ou de leurs visées électorales, nous aborderons la notion d'agenda législatif. Nous examinerons également le leadership du président Clinton et son incidence sur la prise de position plutôt timide du Congrès en ce qui a trait à l'intervention en Bosnie-Herzégovine.

²⁷⁵ Robert C. DiPrizio, *Armed Humanitarians: U.S. Interventions...*, *op.cit.*, p.129.

²⁷⁶ Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*, *op.cit.*, p.19.

3.2.4.1 Leadership au Congrès

Certaines données relatives à l'agenda législatif du Congrès Gingrich-Dole méritent notre attention puisque c'est véritablement avec l'arrivée au pouvoir du premier Congrès républicain en 40 ans que la réaffirmation des prérogatives législatives redevenait possible. Le Congrès s'est alors transformé en entité plus partisane. Le leadership de la «Nouvelle majorité» a modifié la structure du pouvoir au sein de la branche législative, la nature et la teneur des politiques publiques et les stratégies de réélection au Congrès²⁷⁷. Le Parti républicain a changé certaines règles afin d'attribuer davantage de pouvoirs à ses leaders, en modifiant notamment le système de séniorité au Congrès pour maximiser le pouvoir du *Speaker* de la Chambre et favoriser l'unité du parti. L'autonomie des commissions parlementaires en a été, par le fait même, limitée. Le principal objectif à l'intérieur de la nouvelle majorité républicaine était alors de centraliser les pouvoirs au sein du parti et de favoriser l'adoption du programme du *Contract With America*. Le contenu de ce programme en dit long sur le fait que les affaires étrangères n'étaient pas réellement au cœur des préoccupations du leadership républicain de l'époque.

Soulignons d'abord que l'agenda du Congrès Gingrich-Dole priorisait les réformes budgétaires. Le leadership républicain préférait investir les efforts des deux chambres à la réalisation de son programme de politique intérieure plutôt que de prendre le risque de se faire passer pour une formation politique obstructionniste en politique étrangère auprès de l'opinion publique. De plus, lorsqu'il était question de l'engagement militaire, on pouvait craindre que l'opinion publique perçoive cet obstructionnisme comme de l'antipatriotisme²⁷⁸. En effet, comme le souligne Greenberger²⁷⁹, en matière de défense et de sécurité, la grande majorité des membres

²⁷⁷ Dean McSweeney, «The 104th Congress in Perspective», *op.cit.*, p.186.

²⁷⁸ Ryan C. Hendrickson, «War Powers, Bosnia, and the 104th Congress», *loc.cit.*, p.255.

du *GOP* faisaient preuve d'un patriotisme («*America first Policy*») qui évitait toute forme d'opposition aux interventions militaires. Un autre facteur susceptible d'expliquer cette «priorisation» de la politique intérieure est l'inexpérience relative des nombreux nouveaux élus formant le 104^e Congrès. Qu'il suffise de citer, à cet égard, le sénateur conservateur Sam Brownback (R-Kansas) à l'époque du conflit bosniaque: «*The education my kids get in Topeka, Kansas, is an international issue (...) that will determine if they have good jobs and will be able to compete in the integrated global economy*»²⁸⁰. La culture politique des républicains au Congrès, particulièrement celle des nouveaux représentants et sénateurs inexpérimentés, ne les portait pas du tout à s'intéresser aux enjeux de politique étrangère²⁸¹.

Parfois, de fortes personnalités, particulièrement au Sénat, peuvent influencer considérablement le débat, notamment par leur travail au sein des commissions parlementaires relatives aux enjeux internationaux. Malgré un puissant leadership et un agenda radical à certains égards, les membres du 104^e Congrès ont préféré se dégager de toute responsabilité collective quand des décisions cruciales ont dû être prises, particulièrement dans le domaine sécuritaire. Traditionnellement, les *congressmen* ont généralement une forte propension à éviter les responsabilités en politique étrangère²⁸². Structurellement parlant, le Congrès est effectivement trop hétérogène et désorganisé pour être, à lui seul, suffisamment «responsable» comme entité politique. De plus, comme le souligne Bert A. Rockman en parlant des occasions qui se présentent aux membres du Congrès pour faire valoir leur agenda dans les affaires étrangères et militaires: «*as foreign policy issues have receded in*

²⁷⁹ Robert S. Greenberger, «Dateline Capitole Hill...», *loc.cit.*, p.165.

²⁸⁰ *Ibid*, p.165.

²⁸¹ *Ibid*, p.163.

²⁸² Harold Hongju Koh, «War and Responsibility in the Dole-Gingrich Congress», *loc.cit.*, p.12.

*salience, their numbers too have receded*²⁸³. On constate donc que non seulement les questions de politique étrangère ont perdu de leur prépondérance pour les membres du Congrès, mais que le nombre d'enjeux pour lesquels les chambres ont consacré temps et efforts a également diminué. On peut alors penser que ce phénomène est partiellement imputable au leadership du Congrès et sa hiérarchisation des priorités législatives.

Le cas du 104^e Congrès est intéressant à cet égard puisque le processus de prise de décisions était extrêmement centralisé au sein du leadership républicain. Comme on l'a vu, ce leadership agressif a renforcé comme jamais la discipline de parti au Congrès, alors que chaque initiative individuelle était méticuleusement surveillée lors des votes en assemblée (*«floor votes»*), sous la supervision des whips et grâce à certaines procédures parlementaires²⁸⁴. Pourtant, relativement à la participation américaine aux efforts de l'OTAN et de l'ONU en Bosnie-Herzégovine, l'influent leadership du *GOP* n'a pu assurer une parfaite cohésion de son parti au sein des deux chambres pour certains votes cruciaux. Par exemple, lors du vote du *Foreign Relations Revitalization Act*, on a pu constater un bon nombre de défections de la part de membres du Parti républicain. Précisons d'ailleurs que plusieurs dispositions de ce projet de loi visaient directement les décisions prises (ou à être prises) par l'administration Clinton sur la question bosniaque et la participation américaine à l'effort de guerre²⁸⁵. Encore une fois, alors qu'il était en mesure de créer un bloc monolithique chez les membres républicains du Congrès pour des questions de politique intérieure, le leadership du *GOP* n'a pas su démontrer qu'il pouvait

²⁸³ Bert A. Rockman, «Reinventing What for Whom...», *loc.cit.*, p.146.

²⁸⁴ Harold Hongju Koh, «War and Responsibility in the Dole-Gingrich Congress», *loc.cit.*, p.12.

²⁸⁵ États-Unis, Committee on Foreign Relations, *Foreign Relations Revitalization Act of 1995* (S.Rep. No 104-95). Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1995, en ligne : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_reports&docid=f:sr095.104.pdf, page consultée le 31 janvier 2005.

mobiliser suffisamment ses troupes pour faire valoir les droits et prérogatives de la branche législative dans des champs de compétence qui lui étaient presque entièrement dévolus par les Pères fondateurs.

En fait, le leadership du Congrès n'avait pas intérêt à plonger Washington dans un nouveau débat constitutionnel sur la séparation des pouvoirs et les «*checks and balances*». Les leaders du Parti républicain, dans la mouvance de la candidature présidentielle du leader au Sénat, Robert Dole, ont pris la décision de faire valoir des droits ou de contrôler la présidence par d'autres moyens. Plutôt que d'opter pour la confrontation directe avec la branche exécutive sur des enjeux de politique extérieure, il a préféré recourir à des instruments plus «traditionnels» comme l'imposition de contraintes budgétaires ou de critères et conditions de financement. Il en était venu à la conclusion qu'il était beaucoup plus avantageux politiquement pour le *GOP* de confronter l'exécutif sur des questions budgétaires que sur une question comme l'intervention américaine en Bosnie. Le Congrès Gingrich-Dole a préconisé une utilisation du Pouvoir de la Bourse afin de faire valoir minimalement ses droits dans un champ de politiques où le président (le commandant en chef devrait-on dire dans ce cas-ci) s'accaparerait un grand nombre de responsabilités. Sans le soutien du leadership du parti, les parlementaires républicains qui souhaitaient une réaffirmation des prérogatives législatives en affaires militaires, sont donc finalement rentrés dans le rang et se sont rangés derrière Newt Gingrich qui souhaitait laisser une certaine marge de manœuvre au président Clinton²⁸⁶. Lors de certains votes importants liés à l'intervention militaire en Bosnie, il est vrai, comme nous l'avons vu au paragraphe précédent, qu'une partie de la députation républicaine a refusé de suivre la ligne de parti officieuse imposée par le leadership. Malgré cela, dans une optique plus globale du débat sur l'intervention en Bosnie, force est de constater que la centralisation du pouvoir au sein de ce leadership et, plus précisément, dans les mains du *Speaker* a été

²⁸⁶ Ryan C. Hendrickson, «War Powers, Bosnia, and the 104th Congress», *loc.cit.*, p.257.

déterminant dans l'attitude générale des républicains. Elle a ainsi réduit considérablement les incitatifs à défier l'administration démocrate.

3.2.4.2 Leadership présidentiel

Certaines dimensions du leadership présidentiel ont pu jouer un rôle dans le rapport de force entre les deux branches politiques du système fédéral américain et donc, sur l'attitude prudente du 104^e Congrès face aux initiatives d'une administration pourtant désavantagée. Il ne s'agit pas ici de faire une analyse typologique du leadership de l'exécutif, mais plutôt de comprendre comment le leadership du président Clinton a pu influencer sur la dynamique inter-institutionnelle et sur les initiatives de l'exécutif relativement au conflit bosniaque.

Dans la conduite des affaires militaires aux États-Unis, le lourd héritage de la Guerre du Vietnam pèse sur le leadership présidentiel. En effet, lorsqu'il est question de conflit ou d'intervention armée, la réussite, pour les autorités américaines, passe souvent par l'utilisation de menaces efficaces. Ces menaces impliquent généralement une plus grande part de risques. Or, l'opinion publique américaine, encore marquée par l'épisode du Vietnam, a une aversion évidente pour les interventions risquées, particulièrement quand elles impliquent des pertes importantes de vies humaines²⁸⁷. Le président doit alors trouver un équilibre entre un leadership fort et la préoccupation du soutien populaire (et la légitimité), surtout lorsque le Congrès n'a pas la même évaluation d'une situation donnée que l'exécutif. De plus, les adversaires des États-Unis, qui constituent la cible des menaces, sont bien au fait de ce «syndrome» du Vietnam. Ainsi, ils cherchent à causer des pertes importantes aux forces armées américaines afin de forcer un retrait hâtif des États-Unis. De ce fait, ils

²⁸⁷ Barry M. Blechman et Tamara Cofman Wittes, «Defining Moment: The Threat and Use of Force...», *loc.cit.*, p.27.

peuvent contraindre un président à justifier l'urgence d'intervenir et à entreprendre des actions plus incisives. Le problème, comme le soulignent Blechman et Wittes, c'est que le passé militaire récent du pays complique la tâche du président lorsque celui-ci doit assumer son leadership en politique étrangère : «*Vietnam's legacy at home makes it much harder for U.S. presidents to take such forceful actions without significant investment of political capital*»²⁸⁸. Un président doit également s'assurer de l'efficacité de la menace utilisée par son administration sur l'ennemi visé et veiller à ce que le reste des acteurs du système politique fédéral ne viennent pas complexifier son travail. Évidemment, un exécutif donné fait face à une multitude d'options lorsqu'il faut considérer une éventuelle utilisation de la force pour appuyer les courants diplomatiques ou répondre à des situations d'urgence humanitaire ou autres. Lorsque les instruments non militaires ne semblent plus efficaces, comme ce fut le cas en Bosnie-Herzégovine, et que le chef de l'exécutif estime qu'il est impératif d'intervenir, il doit agir de manière décisive. Dans de telles situations, il est évident que le commandant en chef peut décider d'aller au-delà de ses responsabilités constitutionnelles et d'opter pour une intervention des forces armées à l'étranger. Une telle éventualité peut évidemment déplaire à plusieurs membres de la Chambre des représentants et du Sénat. C'est pourquoi la demande du président doit être considérée comme urgente, doit être suffisamment explicite et doit prévoir une démonstration de force non équivoque. De plus, la menace dirigée contre un adversaire doit être proportionnelle aux alternatives que l'administration offre à la partie visée²⁸⁹. Ainsi, dans le cas de la Bosnie, la volonté de l'exécutif et le leadership dont il devait faire preuve devaient être précis, ciblés et planifiés et ce, même à des stades plus tardifs comme au cours de l'été 1995. Or, de tels critères, héritage de la Guerre froide à maints égards, viennent renforcer les acquis unilatéralistes de la présidence relativement aux pouvoirs de guerre.

²⁸⁸ *Ibid*, p.28.

²⁸⁹ *Ibid*, p.29.

D'entrée de jeu, le milieu politique de Washington était disposé à remettre en question l'autorité et le leadership du président dans le domaine des relations internationales. En politique étrangère, les présidents perçus comme «faibles» en la matière, comme ce fut le cas pour Bill Clinton, ressentent souvent le besoin de prouver leur habileté malgré tout. En situation d'impasse, la difficulté pour un président de démontrer force et assurance dans la sphère des politiques intérieures – le Congrès étant beaucoup mieux équipé légalement en la matière – amène celui-ci à assumer un plus grand leadership en matière de politique étrangère²⁹⁰. C'est ce qui peut expliquer les nombreuses promesses de Clinton au cours de la campagne électorale de 1992 et au début de son premier mandat en ce qui concerne l'intervention de l'OTAN en Bosnie et le fait que la majorité d'entre elles n'aient pas été respectées. Des présidents en position de faiblesse peuvent réagir trop timidement par rapport à des situations de crise croyant qu'il leur sera impossible de compter sur le soutien nécessaire du Congrès²⁹¹. Et quand ils finissent par agir, il arrive fréquemment qu'ils le font de façon démesurée ou du moins inattendue. On pourrait alors postuler que l'intensification soudaine des initiatives émanant de la Maison-Blanche au cours de l'été 1995 illustre ce comportement.

Par la suite, après que plusieurs dossiers, tant intérieurs qu'extérieurs, se soient soldés par des échecs pour la présidence, l'administration Clinton s'est retrouvée dans une position de faiblesse par rapport aux autres acteurs du système fédéral, le Congrès étant évidemment le plus avantage par les circonstances. De plus, au lendemain des élections de mi-mandat en 1994, le rapport de force s'est accentué entre le législatif et l'exécutif à l'avantage du premier. Dans un tel contexte, un président affaibli par la conduite d'une politique étrangère erratique peut parfois accepter une suprématie législative dans certains champs de politique plus délicats

²⁹⁰ Harold Hongju Koh, «War and Responsibility in the Dole-Gingrich Congress», *loc.cit.*, p.11.

²⁹¹ *Ibid.*

comme l'utilisation de la force à l'étranger²⁹². Il cadre alors beaucoup mieux avec la vision restrictive des responsabilités militaires du commandant en chef attribuées par la Constitution. On est alors plus près de la dynamique du pouvoir fédéral souhaitée par les tenants d'un rééquilibrage définitif et d'un retour à la vision des Pères fondateurs. Contrairement à ce modèle, le président Clinton a plutôt repoussé la majorité des efforts et attaques portés contre son administration visant à limiter son pouvoir d'initier et de diriger les affaires militaires. Se faisant suffisamment malmené sur le plan de la politique intérieure, il ne voulait pas paraître comme un président faible dans toutes les sphères décisionnelles. Il lui était alors plus pratique de conserver une attitude autoritaire, voire unilatéraliste, dans la conduite de la politique étrangère.

On comprend donc que les motivations, les visées et les qualités individuelles, tant au niveau du leadership de la majorité républicaine au Congrès qu'à celui de la Maison-Blanche, ont eu un certain rôle à jouer dans la dynamique inter-institutionnelle au cours de cette période. Le leadership du *GOP* avait un agenda politique bien déterminé qui était plus ou moins compatible avec d'ambitieuses revendications constitutionnelles. De plus, en politique étrangère, surtout dans un contexte de crise internationale, le peuple américain a plutôt tendance à se tourner vers son commandant en chef pour régler les problèmes. L'administration en place en était évidemment consciente et elle a fini par agir en conséquence, malgré de nombreuses tergiversations. Les attitudes des individus les plus influents, tant au législatif qu'à l'exécutif, ont donc contribué à entretenir l'unilatéralisme de l'administration Clinton et la passivité relative du Congrès.

À la lumière des explications que nous offrent les variables structurelle et conjoncturelle, on comprend mieux la passivité relative des 103^e et 104^e Congrès vis-

²⁹² David P. Forsythe et Ryan C. Hendrickson, «U.S. Use of Force Abroad...», *loc.cit.*, p.958.

à-vis les débordements unilatéralistes de l'administration Clinton. La dynamique inter-institutionnelle à Washington est toujours empreinte du lourd héritage des administrations et Congrès antérieurs. La normalisation de certaines pratiques au fil du temps ainsi que les facteurs contextuels et individuels que nous avons présentés ici nous permettent ainsi de saisir la nature des rapports entre les branches législative et exécutive dans la formulation de la politique étrangère et sécuritaire américaine.

CONCLUSION

Par sa nature même, le système politique américain, plus précisément le modèle Madison et le principe des «*checks and balances*», ouvre la porte à de nombreux et importants rapports de force entre les branches du pouvoir fédéral. Dans ce contexte, le processus de formulation de politiques est fréquemment teinté des tendances et influences lourdes au sein du système. C'est peut-être en matière de politique étrangère, au cours du dernier siècle, que l'équilibre entre les trois pouvoirs fédéraux a le plus souffert en raison d'une myriade de facteurs. Cette interaction nécessaire entre les trois pôles du pouvoir fédéral dans la formulation de la politique étrangère nous intéressait donc particulièrement. Dans le cadre de la présente étude, nous avons voulu examiner une dimension de la politique étrangère qui a suscité un débat majeur depuis l'après-guerre et ce, jusqu'au début de la présente décennie. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de traiter du contentieux sur la légitimité de l'utilisation de la force entre les branches exécutive et législative.

1. L'étude : approche et objectifs

Dès le départ, nous ne souhaitons pas adopter une approche trop abstraite. Vu l'abondante littérature sur le sujet et le nombre impressionnant de spécialistes qui se sont penchés sur la question, il aurait été possible de faire une analyse absconse et de nous contenter d'une synthèse du débat. Bien que la méthode utilisée pour la présente étude soit une analyse strictement documentaire, il nous semblait tout de même préférable de cibler un cas précis.

Suite à la lecture de divers documents portant sur le débat relatif aux pouvoirs de guerre, la particularité première de la question est apparue rapidement : la montée

d'une présidence forte et quasi omnipotente en matière de politique étrangère et sécuritaire au cours des années qui ont suivi le Deuxième Conflit mondial et la tiédeur du Congrès dans sa contestation de l'accroissement, anticonstitutionnel pour plusieurs, de certaines prérogatives exécutives (si l'on fait exception des Congrès démocrates sous la présidence de Richard Nixon au début des années soixante-dix). Notre objectif était alors de comprendre pour quelles raisons précises le Congrès n'a jamais décidé de récupérer les pouvoirs qui lui revenaient de plein droit. Ce dernier étant l'institution centrale du pouvoir fédéral à l'origine de la république, on aurait pu penser que les représentants de la branche législative auraient voulu rétablir les paramètres initiaux établis par les Pères fondateurs malgré les nombreux changements de conjoncture. À nos yeux, le choix du cas à analyser devait nécessairement s'arrêter sur un conflit de la période d'après-Guerre froide à travers lequel l'utilisation de la force et l'intervention à l'étranger avaient été contestées. C'est la raison pour laquelle nous avons arrêté notre choix sur le conflit en Bosnie-Herzégovine (1992-1996).

Le cas était particulièrement intéressant, car il se produisait dans un nouvel environnement international exempt du conflit latent entre deux superpuissances. Par ailleurs, l'envoi unilatéral de troupes américaines par l'exécutif s'est effectué sous les auspices d'institutions internationales. Le développement des opérations sécuritaires multilatérales est sans contredit une nouvelle donne sécuritaire à la fin du XX^e siècle et c'est pour cette raison qu'il nous semblait obligatoire de traiter d'un conflit impliquant ce multilatéralisme international. Aussi, au plan national, la conjoncture partisane était tellement exceptionnelle, si on la compare avec ce que l'on avait pu observer au cours des dernières décennies, qu'elle rendait le débat plus intéressant et l'inertie du Congrès encore plus incompréhensible au premier abord.

Au fil des lectures, nous nous sommes cependant rendu compte que la quantité de facteurs pouvant expliquer les comportements adoptés par l'une ou l'autre

des branches du pouvoir fédéral était trop imposante pour que l'on puisse les traiter tous. La principale difficulté était donc d'en choisir un nombre restreint de façon à pouvoir éventuellement les intégrer à des variables explicatives. Plutôt que de traiter des facteurs de façon isolée, nous avons choisi de les intégrer à deux types de variables de nature différente. Nous cherchions à identifier une constante dans le débat, un élément récurrent au fil des ans qui pouvait expliquer en partie le comportement de la branche législative vis-à-vis les initiatives de l'administration Clinton. La **coutume** est donc devenue notre variable structurelle. Une nuance s'imposait toutefois pour préciser l'impact réel de cette variable dans notre analyse. En effet, nous reconnaissons que l'attitude des représentants et sénateurs démocrates au cours des années soixante-dix, particulièrement sous la présidence de Richard Nixon, ne va pas dans le même sens que cette coutume expliquée au troisième chapitre. Cette acceptation tacite de certaines transformations au sein du système politique américain de la part des *congressmen* est réelle et c'est pourquoi, tout au long du mémoire, nous parlons de passivité ou d'inertie relative de la part du Congrès. On constate par ailleurs que les mesures choisies par ces Congrès démocrates, comme la *War Powers Resolution* de 1973, se sont fréquemment avérées de véritables coups d'épée dans l'eau. Nous jugeons ainsi que le phénomène de normalisation par la pratique au fil du temps a fortement contribué à la passivité de la branche législative dans l'étude de cas qui nous intéresse ici.

Quant à notre variable conjoncturelle, elle devait réunir **les facteurs contextuels, institutionnels et individuels** qui expliquaient les positions respectives des acteurs impliqués dans le contentieux entre 1992 et 1996. Aborder l'analyse de cette façon nous permettait alors de faciliter la démonstration et la validation de notre hypothèse.

Les facteurs «nationaux» et «individuels», pour reprendre la typologie de Kenneth Waltz, sont si nombreux que nous devons évidemment sélectionner ceux

qui nous semblaient les plus pertinents dans le cadre de l'intervention en ex-Yougoslavie. Il importait également de bien choisir des facteurs spécifiques. À la lumière de nos recherches, on doit reconnaître que la donne électorale et partisane est un des facteurs les plus déterminants pour expliquer l'attitude des membres du Congrès. La question du leadership est également une dimension importante dans la présente analyse. Ainsi, aux facteurs institutionnels et individuels, nous avons ajouté une dimension systémique, l'environnement international. Précisons ici que ce dernier facteur a pu avoir une influence moindre, voire inverse, sur la prise de position de plusieurs sénateurs et représentants au lendemain de la Guerre froide, mais nous avons tout de même jugé pertinent de souligner son apport dans notre analyse. Nous estimions être ainsi en mesure d'expliquer la passivité des 103^e et 104^e Congrès face aux initiatives du président Clinton. Nous aurions pu nous baser sur une série d'autres facteurs. Par exemple, l'impact de l'opinion publique, les processus bureaucratiques ou l'influence des groupes d'intérêts et des *think tanks*. Toutefois, à la lumière de l'analyse effectuée, nous avons estimé que nos variables suffisaient à la compréhension de la problématique. Il appert que tous les membres de la branche législative étaient effectivement très conscients des nombreuses entorses au processus constitutionnellement accepté de la part de l'administration Clinton. Cependant, aucun d'entre eux n'était réellement prêt à assumer ses responsabilités de façon à rétablir l'équilibre inter-institutionnel à Washington en raison des facteurs qui ont été présentés.

2. Les résultats et conclusions de l'analyse

Les 103^e et 104^e Congrès (particulièrement ce dernier) n'ont pas choisi de réaffirmer leurs prérogatives en matière d'utilisation de la force et du déploiement d'effectifs en Bosnie-Herzégovine. Comme cela a été démontré au troisième chapitre, une pluralité de facteurs ont fait en sorte qu'une majorité de *congressmen* n'ont pas

jugé bon de plonger Washington dans un débat constitutionnel sur une question de politique étrangère. Des impératifs électoraux et des intérêts personnels sont aussi venus jouer en faveur d'un certain unilatéralisme de l'administration en place. De plus, comme le traitement de la variable permanente l'a démontré, les acteurs politiques fédéraux ont été influencés, consciemment ou non, par le lourd héritage de la Guerre froide en ce qui a trait au leadership présidentiel en affaires étrangères et à la redéfinition du rôle de la branche législative en fonction de ces nouveaux paramètres. La compréhension de ce façonnement des perceptions relatives à l'équilibre entre les branches du pouvoir et de la définition des rapports de force entre elles constituait déjà une confirmation de notre hypothèse. La nouvelle donne internationale jumelée à l'accession au leadership d'une formation politique (le *GOP*) misant sur une ligne plus partisane que jamais et axée sur des priorités assez éloignées des inquiétudes et problématiques étrangères n'ont donc pu contrer des initiatives présidentielles, exemptes de toute implication du Congrès.

On peut dès lors penser que cet état de faits peut perdurer encore longtemps à Washington. Le Congrès est une institution hétérogène et réactive. L'exécutif a profité et profite toujours de la lourdeur et, parfois, de la désorganisation de cette institution pour affirmer davantage son leadership en politique étrangère. L'incapacité du Congrès à réaffirmer certaines de ses responsabilités n'est donc pas seulement imputable aux deux autres branches. En outre, les divisions partisans et institutionnelles empêchent souvent qu'on en arrive à un consensus au Congrès. Quand il n'y a pas de consensus, particulièrement en affaires étrangères, on évite généralement d'agir²⁹³. Cela est encore vrai aujourd'hui.

Si l'influence du Congrès en politique étrangère se limitait uniquement à sa capacité de légiférer en fonction de ses préférences politiques, on pourrait parfois

²⁹³ James M. Lindsay, «Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters», *Political Science Quarterly*, vol. 104, no 4 (hiver 1992-93), p.612.

comprendre son attitude de prudence. Toutefois, le Congrès est généralement en mesure d'influencer la formulation de politiques émanant de la Maison-Blanche par d'autres moyens indirects²⁹⁴ (réactions anticipées, démarchage, «*grandstanding*», etc.). Pour certains observateurs, comme Timothy Boylan : «*The ability of Congress to check presidential power has never been lost*»²⁹⁵. Comme on a pu le voir, le problème est qu'il a souvent manqué de la volonté de contraindre le président de façon constante en utilisant les dispositions et instruments constitutionnels mis à sa disposition par les concepteurs du document fondateur de l'État. Dans le cas de la guerre en Bosnie-Herzégovine, on remarque qu'il s'est exactement comporté de la sorte.

3. Le débat sur les pouvoirs de guerre : considérations actuelles

À moins d'un changement majeur dans la formulation de la politique étrangère, on peut se risquer à prédire que les membres du Congrès ne tenteront pas, à court ou moyen terme, de reprendre le contrôle de leurs pouvoirs de guerre. Il y aura très certainement de la contestation et des recours à des instruments coercitifs de façon périodique vis-à-vis la présidence, mais une réelle réaffirmation des prérogatives législatives semble peu probable.

Évidemment, en regardant l'état actuel du débat sur la légitimité de l'utilisation de la force, on ne peut ignorer l'impact des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Dans la conjoncture nationale et internationale de l'ère post-9/11, le Congrès a légitimé le transfert considérable de responsabilités à un exécutif disposant, pendant un certain nombre d'années, d'une marge de manœuvre

²⁹⁴ *Ibid*, p.609.

²⁹⁵ Timothy S. Boylan, «War Powers, Constitutional Balance, and the *Imperial Presidency* Idea at Century's End», *Presidential Studies Quarterly*, vol 29, no 2 (juin 1999), p.239.

extraordinaire. Après une période de transition au cours des années quatre-vingt-dix au niveau des relations stratégiques internationales, la guerre au terrorisme est devenue le nouveau contexte d'urgence grâce auquel la présidence peut bénéficier d'un réel avantage par rapport au Congrès. Toutefois, on ne peut prédire si le caractère d'urgence de ce contexte de «guerre» perdurera encore longtemps. On ne peut pas non plus savoir avec certitude quel sera l'impact d'un éventuel changement d'acteurs ou de formations politiques dans l'une ou l'autre des branches du pouvoir fédéral sur la perception de cette lutte au terrorisme. Les futurs intervenants pourraient, par exemple, s'éloigner de cet alarmisme omniprésent au sein de l'administration actuelle et ainsi préconiser une stratégie alternative²⁹⁶.

En affaires étrangères et militaires, l'administration républicaine de George W. Bush est allée beaucoup plus loin que la précédente administration sans toutefois soulever autant de passions et de remontrances au Congrès, toujours contrôlé par le *GOP*. Depuis le 11 septembre, sans demander systématiquement le consentement de la branche législative pour des initiatives militaires et politiques, l'administration Bush a pu bénéficier d'une plus grande collaboration ou clémence de la part du Congrès. Au lendemain des attentats sur le *World Trade Center* et le Pentagone, un avantage non négligeable dont l'administration Bush a pu bénéficier a été l'appui bipartisan. Ce soutien maximisait ainsi sa légitimité dans sa capacité d'action. C'est que, comme les Pères fondateurs le reconnaissaient dès les débuts de la république, en matière de politique étrangère, particulièrement militaire, l'unité nationale a une

²⁹⁶ Précisons ici que, suite aux élections législatives de l'automne 2006, le Parti démocrate a obtenu la majorité des sièges au sein des deux chambres du Congrès. Une situation de gouvernement divisé prévaut donc aujourd'hui à Washington, ce qui peut ouvrir la voie à une affirmation de certaines prérogatives de la part de la branche législative, notamment en matière d'affaires militaires. Depuis le mois de janvier 2007, le leadership démocrate s'est d'ailleurs montré déterminé à s'opposer au contrôle exclusif des affaires militaires – principalement en ce qui a trait à la guerre en Irak – par l'administration de George W. Bush. Les initiatives récentes de la majorité démocrate ont certes des visées et une portée coercitives pour la présidence, mais on ne peut encore parler de réaffirmation proprement dite des pouvoirs de guerre du Congrès.

importance quasi transcendante²⁹⁷. On oublie alors les motivations et intérêts divergents. Encore plus que sous la gouverne de Bill Clinton, le pouvoir exécutif a utilisé certains instruments afin d'asseoir davantage son pouvoir en politique étrangère. En outre, on a pu remarquer que l'administration Bush a particulièrement joué la carte des nominations politiques. Des affectations mineures au sein de la bureaucratie, la vague de nominations partisans, voire idéologiques, à certains postes-clés de l'administration, des agences ou autres entités, ont clairement démontré la volonté de l'exécutif d'avoir plein contrôle sur les rênes de la politique étrangère et sécuritaire. Il serait d'ailleurs très intéressant d'examiner les positions actuelles des acteurs au sein des branches du pouvoir fédéral, notamment dans une conjoncture où certaines initiatives de l'administration en place sont désormais remises en question par une pluralité d'acteurs et d'observateurs.

Le type d'État conçu par les Pères fondateurs, misant sur des interactions et des rééquilibres constants entre les trois formes du pouvoir, a nécessairement mis la table pour un nombre infini de discussions et d'affrontements entre les acteurs politique à Washington. Au fil du temps, les différentes institutions ont évolué en fonction de nouvelles réalités nationales et internationales. Elles ont ainsi complexifié leur dynamique et son interprétation. Comme les relations internationales ont connu un nombre effarant de bouleversements, ne serait-ce que depuis la moitié du XX^e siècle, la conduite de la politique étrangère et les questions litigieuses liées à la guerre et à l'utilisation de la force ont fréquemment été placées à l'avant-scène. En observant l'évolution du rapport de force entre le législatif et l'exécutif, on peut penser qu'il était dans l'ordre des choses que l'administration Clinton aille en continuité avec ces transformations et que le Congrès décrie cette attitude sans toutefois prendre les mesures nécessaires à un rééquilibrage des pouvoirs militaires.

²⁹⁷ Charles Bennett, Arthur B. Culvahouse Jr., Geoffrey P. Miller, William Bradford Reynolds et William Van Alstyne, «The President's Powers as Commander-in-Chief...», *loc.cit.*, p.24.

La formulation de la politique étrangère et sécuritaire implique un nombre élevé d'intervenants et est nécessairement influencée par une multitude de facteurs comme ceux qui ont été examinés dans le présent mémoire. L'examen de la dynamique entre l'exécutif et le législatif dans le contexte du conflit en Bosnie-Herzégovine, en plus de mettre en lumière les raisons de la tiédeur relative des 103^e et 104^e Congrès, nous a ainsi permis de souligner certains facteurs essentiels à la compréhension de cette dynamique et de son évolution. En fait, au-delà des prises de positions ponctuelles de certains acteurs au sein des deux branches et de la nature des conflits impliquant les États-Unis, force est de constater que les affrontements inter-institutionnels sont inévitables. C'est ce qu'avaient souhaité les Pères fondateurs en érigeant les bases de la nouvelle république. C'est ce qui, au départ, favorisait l'équilibre au sein du système politique, assurait sa pérennité et garantissait l'imputabilité des gouvernants. Ils ont ainsi procuré au peuple américain un gouvernement responsable et véritablement républicain.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- BLECHMAN, Barry M. *The Politics of National Security : Congress and U.S. Defense Policy*. Oxford : Oxford University Press, 1990, 249 p.
- CORWIN, Edward S. *The President, office and powers, 1787-1957; history and analysis of practice and opinion*. 4^e édition. New York : New York University Press, 1957, 519 p.
- DIPRIZIO, Robert C. *Armed Humanitarians : U.S. Interventions from Northern Iraq to Kosovo*. Baltimore : John Hopkins University Press, 2002, 234 p.
- DREW, Elizabeth. *On the Edge : the Clinton Presidency*. New York : Simon & Schuster, 1994, 462 p.
- _____. *Showdown : the Struggle Between the Gingrich Congress and the Clinton White House*. New York : Simon & Schuster, 1996, 398 p.
- ELY, John Hart. *On constitutional ground*. Princeton : Princeton University Press, 1996, 507 p.
- FISHER, Louis. *Presidential War Power*. Lawrence : Kansas University Press, 2004, 318 p.
- FISHER, Louis. *Congressional Abdication on War and Spending*. College Station : Texas A&M University Press, 2000, 220 p.

- FOLEY, Michael et OWENS, John E. *Congress and the Presidency : institutional politics in a separated system*. New York : St.Martin's Press, 1996, 432 p.
- FORTMANN, Michel et ORBAN, Edmond. *Le système politique américain*. 3^e édition. Coll. «Paramètres». Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, 442 p.
-
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James et JAY, John. *The Federalist*. New York : The Modern Library-Random House, 1941, 622 p.
- HENDRICKSON, Ryan C. *The Clinton Wars : The Constitution, Congress, and War Powers*. Nashville : Vanderbilt University Press, 2002, 256 p.
- HINCKLEY, Barbara. *Less than Meets the Eye : Foreign Policy Making and the Myth of Assertive Congress*. Chicago : University of Chicago Press, 1994, 259 p.
- HOFFMANN, Stanley. *Gulliver's troubles; or, The setting of American foreign policy*. Publié pour le Council on Foreign Relations. New York : McGraw-Hill, 1968, 556 p.
- KOH, Harold Hongju. *The National Security Constitution*. New Haven et Londres : Yale University Press, 1990, 340 p.
- McSWEENEY, Dean et John E. OWENS. *The Republican Takeover of Congress*. New York : St.Martin's Press, 1998, 202 p.
- NOUAILHAT, Yves-Henri. *Les États-Unis et le monde au 20^e siècle*. Paris : Armand Colin/HER, 2000, 365 p.
- SCHLESINGER, Arthur M. *The Imperial Presidency*. Boston : Houghton Mifflin, 1973, 505 p.

- STERN, Gary M. et HALEPERIN, Morton H. (sous la dir.). *The U.S. Constitution and the Power to go to War*. Wesport et Londres : Greenwood Press, 1994, 199 p.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique, tome 2*. Paris : Garnier-Flammarion, 1981, 414 p.
- TROPER, Michel. *La Philosophie du Droit*. Paris : Presses Universitaires de France, 2003, 127 p.
- WALTZ, Kenneth. *Man, the State, and War : a Theoretical Analysis*. New York : Columbia University Press, 2001, 263 p.
- WOODWARD, Bob. *The Choice*. New York : Simon & Schuster, 1996, 464 p.
- WORMUTH, Francis D. et FIRMAGE, Edwin B. *To Chain the Dog of War : The War Powers of Congress in History and Law*. Dallas : Southern Methodist University Press, 1986, 347 p.

Chapitres de livres :

- BALTHAZAR, Louis. «Le cadre constitutionnel». In *La politique étrangère des États-Unis, Fondements, acteurs, formulations*, sous la dir. de Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, p.15-39. Paris : Les Presses de science po, 2003.
- COLLIER, Ellen C. «Statutory Constraints : the War Powers Resolution». In *The U.S. Constitution and the Power to go to War*, sous la dir. de Gary M. Stern et Morton H. Halperin, p.55-82. Wesport et Londres : Greenwood Press, 1994.

- DEERING, Christopher. «Congress, the President and War Powers : The Perennial Debate». In *Divided Democracy : Cooperation and Conflict between President and Congress*, sous la dir. de James Thurber, p.171-197. Washington D.C. : CQ Press, 1991.

- FISHER, Louis. «Without Restraint : Presidential Military Initiatives from Korea to Bosnia». In *The Domestic Sources of American Foreign Policy : Insights and Evidence*, sous la dir. de Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick, p.141-156. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

- FOLEY, Michael. «Split-Party Control : Clinton on the Defensive?». In *The Republican Takeover of Congress*, p.117-139. New York : St.Martin's Press, 1998.

- FRANCK, Thomas M. «Rethinking War Powers : By Law or by "Thaumaturgic Invocation"». In *Foreign Affairs and the U.S. Constitution*, sous la dir. de Louis Henkin, Michael J. Glennon et William D. Rogers, p.56-67. New York : Transnational Publishers, 1990.

- GLENNON, Michael J. «Foreign Affairs and the Political Question Doctrine». In *Foreign Affairs and the U.S. Constitution*, sous la dir. de Louis Henkin, Michael J. Glennon et William D. Rogers, p.107-114. New York : Transnational Publishers, 1990.

- HASTEDT, Glenn P. et EKSTEROWICZ, Anthony J. «Presidential Leadership and American Foreign Policy : Implications for a New Era». In *The Domestic Sources of American Foreign Policy : Insights and Evidence*, sous la dir. de Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick, p.123-140. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

- HERMANN, Margaret G. et PRESTON, Thomas. «Presidents, Leadership Style, and the Advisory Process». In *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, sous la dir. de Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick, p.351-368. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

- HOFFMAN, Karen et MEZEY, Michael L. «The Congress and the President in the Twentieth Century». In *Congress Responds to the Twentieth Century*, sous la dir. de Sunil Ahuja et Robert Dewhirst, p.203-224. Columbus : The Ohio State University Press, 2004.

- JONES, Charles O. «Presidential Leadership in a Government of Parties : An Unrealized Perspective». In *Responsible Partisanship? The Evolution of Political Parties since 1950*, sous la dir. de John C. Green et Paul S. Herrnson, p.153-176. Lawrence : University Press of Kansas, 2002.

- KOH, Harold Hongju. «Judicial Constraints : The Courts and War Powers». In *The U.S. Constitution and the Power to go to War*, sous la dir. de Gary M. Stern et Morton H. Halperin, p.121-132. Westport et Londres : Greenwood Press, 1994.

- LAVOREL, Sabine. «L’Affirmation des Pouvoirs Présidentiels». Chap. in *La Politique de Sécurité Nationale des États-Unis sous George W. Bush*, p.61-83. Paris : L’Harmattan, 2003.

- LINDSAY, James M. «End of An Era : Congress and Foreign Policy after de Cold War». In *The Domestic Sources of American Foreign Policy : Insights and Evidence*, sous la dir. de Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick, p.173-184. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

- QUANDT, William B. «The Electoral Cycle and the Conduct of American Foreign Policy». In *The Domestic Sources of American Foreign Policy : Insights and Evidence*, sous la dir. de Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick, p.95-108. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

- RAVEN-HANSEN, Peter. «Constitutional Constraints: the War Clause». In *The U.S. Constitution and the Power to go to War*, sous la dir. de Gary M. Stern et Morton H. Halperin, p.29-54. Westport et Londres : Greenwood Press, 1994.

- RICHARDSON, Elliot L. «Checks and Balances in Foreign Relations». In *Foreign Affairs and the U.S. Constitution*, sous la dir. de Louis Henkin,

Michael J. Glennon et William D. Rogers, p.25-28. New York : Transnational Publishers, 1990.

- STERN, Gary M. et HALPERIN Morton H. «Common Ground». Chap. in *The U.S. Constitution and the Power to go to War*, p.167-178. Wesport et Londres : Greenwood Press, 1994.
- STROBEL, Warren P. «The CNN Effect : Myth or Reality?». In *The Domestic Sources of American Foreign Policy : Insights and Evidence*, sous la dir. de Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick, p.85-93. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 1999.
- STROMSETH, Jane E. «Treaty Constraints : The United Nations Charter and War Powers». In *The U.S. Constitution and the Power to go to War*, sous la dir. De Gary M. Stern et Morton H. Halperin, p.83-106. Wesport et Londres : Greenwood Press, 1994.
- TRIMBLE, Phillip R. «The President's Foreign Affairs Powers». In *Foreign Affairs and the U.S. Constitution*, sous la dir. de Louis Henkin, Michael J. Glennon et William D. Rogers, p.39-46. New York : Transnational Publishers, 1990.

Articles de périodiques :

- ADLER, David Gray. «The Constitution and Presidential Warmaking : The Endering Debate». *Political Science Quarterly*. vol. 103, no 1, printemps 1988, p.1-35.
- _____. «The Law : The Clinton Theory of the War Power». *Presidential Studies Quarterly*. vol. 30, no 1, mars 2000, p.155-168.
- ADLER, David Gray et FISHER, Louis. «The War Powers Resolution : Time to Say Goodbye?». *Political Science Quarterly*. vol. 113, no 1, 1998, p.1-20.

- AUERSWALD, David P. et COWHEY, Peter F. «Ballotbox Diplomacy : The War Powers Resolution and the Use of Force». *International Studies Quarterly*. vol. 41, no 3, 1997, p.505-528.

- BAILEY, Stephen K. «The President and His Political Executives». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. vol. 307, The Office of American Presidency, septembre 1956, p.24-36.

- BANKS, William C. et STRAUSSMAN, Jeffrey D. «A New Imperial Presidency? Insights from U.S. Involvement in Bosnia». *Political Science Quarterly*. vol. 114, no 2, 1999, p.195-217.

- BENNETT, Charles, CULVAHOUSE Jr, Arthur B., MILLER, Geoffrey P., REYNOLDS, William Bradford et VAN ALSTYNE, William. «The President's Powers as Commander-in-Chief versus Congress' War Power and Appropriations Power». *University of Miami Law Review*. vol. 43, no 1, 1988-1989, p.17-59.

- BERGER, Matthew D. «Implementing a United Nations Security Council Resolution : The President's Power to Use Force without the Authorization of Congress». *Hastings International and Comparative Law Review*. vol. 15, no 84, 1991-1992, p.83-109.

- BIDEN, Joseph R. Jr. et RITCH, John B. III. «The War Power at a Constitutional Impasse : A 'Joint Decision' Solution». *Georgetown Law Journal*. vol. 77, no 2, décembre 1988, p.367-412.

- BLECHMAN, Barry M. et COFMAN WITTES, Tamara. «Defining Moment: The Threat and Use of Force in American Foreign Policy». *Political Science Quarterly*. vol. 114, no 1, printemps 1999, p.1-30.

- BOYLAN, Timothy S. «War Powers, Constitutional Balance, and the Imperial Presidency Idea at Century's End». *Presidential Studies Quarterly*. vol. 29, no 2, juin 1999, p.232-249.

- _____ . «The Courts and the War Power : Constitutional Challenges and Judicial Doctrine». *United States Air Force Academy Journal of Legal Studies*. no 11, 2002, p.1-26.

- CONLEY, Richard S. «Divided Government and Democratic Presidents : Truman and Clinton Compared». *Presidential Studies Quarterly*. vol. 30, no 2, juin 2000, p.222-244.

- COOK, Corey. «The Contemporary Presidency : “The Permanent Campaign”: George W. Bush’s Public Presidency». *Presidential Studies Quarterly*. vol. 32, no 4, décembre 2002, p.753-764.

- CORN, Major Geoffrey S. «Campbell v. Clinton : The ‘Implied Consent’ Theory of Presidential War Power is Again Validated». *Military Law Review*. vol. 161, rev. 202, 1999, p.202-215.

- DAVID, Charles-Philippe et BARTHE, Sébastien. «Foreign Policy-Making in the Clinton Administration : Reassign Bosnia and the ‘Turning Point’ of 1995». Montréal : Chaire Raoul-Dandurand en études Diplomatiques et Stratégiques, Université du Québec à Montréal, mars 2004, 16 p.

- DELLINGER, Walter. «After the Cold War: Presidential Power and the Use of Military Force». *University of Miami Law Review*. vol. 50, no 1, octobre 1995, p.107-119.

- DRISCHLER, Alvin Paul. «Le Congrès et la politique étrangère». *SAIS Review*. vol. 6, no 2, été-automne 1986, p.17-38.

- FARRAR-MYERS, Victoria A. «Transference of Authority : The Institutional Struggle over the Control of the War Power». *Congress & the Presidency*. vol. 25, no 2, automne 1998, p.183-197.

- FASCELL, Dante B. «War Powers and Congress». *University of Miami Law Review*. vol. 50, no 1, octobre 1995, p.121-128.

- FISHER, Louis. «Congressional Checks on Military Initiatives». *Political Science Quarterly*. vol. 109, no 5, 1994-95, p.739-732.
- FORD, Christopher A. «War Powers as We Live Them : Congressional-Executive Bargaining under the Shadow of the War Powers Resolution». *Journal of Law & Politics*. vol. 11, 1995, p.609-708.
- FORSYTHE, David P. et HENDRICKSON, Ryan C. «U.S. Use of Force Abroad: What Law for the President?». *Presidential Studies Quarterly*. vol. 26, no 4, automne 1996, p.950-961.
- FRIEDMAN, David S. «Waging War against Checks and Balances – The Claim of an Unlimited Presidential War Power». *Georgetown Law Journal*. no 57, hiver 1983, p.226-249.
- GLENNON, Michael J. «Too Far Apart: Repeal the War Powers Resolution». *University of Miami Law Review*. vol. 50, no 1, octobre 1995, p.17-31.
- GLENNY, Misha. «Heading Off War in the Southern Balkans». *Foreign Affairs*. vol. 74, no 3, mai-juin 1995, p.98-108.
- GREENBERGER, Robert S. «Dateline Capitol Hill: The New Majority's Foreign Policy». *Foreign Policy*. no 101, hiver 1995, p.159-169.
- HENDRICKSON, Ryan C. «War Powers, Bosnia, and the 104th Congress». *Political Science Quarterly*. vol. 113, no 2, 1998, p.241-258.
- HYLAND, William G. «A mediocre record». *Foreign Policy*. vol. 101, hiver 1995, p.69-74.
- KEYNES, Edward. «The War Powers Resolution : A Bad Idea Whose Time has Come and Gone?». *University of Toledo Law Review*. vol. 23, no 2, 1992, p.343-362.

- KOH, Harold Hongju. «War and Responsibility in the Dole-Gingrich Congress». *University of Miami Law Review*. vol. 50, no 1, octobre 1995, p.1-15.
- LINDSAY, James M. «Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters». *Political Science Quarterly*. vol. 104, no 4, hiver 1992-93, p.607-628.
- ORSTROM, Charles W. Jr. et JOB, Brian L. «The President and the Political Use of Force». *American Political Science Review*. vol. 80, no 2, juin 1986, p.541-566.
- PFIFFNER, James P. «Political Appointees and Career Executives : The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century». *Public Administration Review*. vol. 47, no 1, janvier-février 1987, p.57-65.
- ROCKMAN, Bert A. «Reinventing What for Whom? President and Congress in the Making of Foreign Policy». *Presidential Studies Quarterly*. vol. 30, no 1, mars 2000, p.133-154.
- SIEVERT, Ronald J. «Campbell v. Clinton and the Continuing Effort to Reassert Congress' Predominant Constitutional Authority to Commerce, or Prevent, War». *Dickinson Law Review*. vol. 105, no 2, 2001-2002, p.157-179.
- SOFAER, Abraham D. «The Power Over War». *University of Miami Law Review*. vol. 50, no 1, octobre 1995, p.33-59.
- TREANOR, William Michael. «Fame, the Founding, and the Power to Declare War». *Cornell Law Review*. vol. 82, no 4, mai 1997, p.695-772.

Articles de journaux :

- DOHERTY, Carroll J. «Clinton vow to provide troops revives the War Powers Conflict». *Congressional Quarterly Weekly Report* (Washington D.C.), 14 octobre 1995, p.3158.
- ROGERS, David Rogers et RICKS, Thomas E. «Congress is uneasy with peacekeeping as general urges U.S. role in Bosnia». *The Wall Street Journal*, Eastern Edition (New York), 3 septembre 1993, p.C2.
- REILLY, Robert R. «Bosnia and Kosovo Mess – How it all Started & U.S. Connivance & Diplomatic Incompetence in Bosnia». *National Catholic Register* (North Aven), 13 juin 1999, en ligne : <http://www.againstbombing.org/Riley.htm>, page consultée le 16 mai 2005.

Sites Internet :

- BELLONI, Roberto. «Self-Determination Conflict Profile: Bosnia-Herzegovina». *Foreign Policy in Focus*, en ligne : <http://www.selfdetermine.org/pdf/overview/OVbosnia.pdf>, page consultée le 15 août 2004.
- CARPENTER, Ted Galen. «The Domino Theory Reborn: Clinton's Bosnia Intervention and the "Wider War" Thesis». *Cato Foreign Policy Briefing*, no.42, August 15 1996, en ligne : <http://www.cato.org/cgi-bin/scripts/printtech.cgi/pubs/fpbriefts/fpb-042.html>, page consultée le 2 juillet 2004.
- STAVROU, Nikolaos A. «Bosnia 101». *Balkan Repository Project*, en ligne : <http://www.balkan-archive.org.yu/kosta/Geopolitics/Risto.Mostarski/bosnia101.html>, page consultée le 2 mars 2005.

Jurisprudence :

- *Field v. Clark* (29 février 1892), 143 U.S. 649, 692-93 (U.S. SC), Findlaw, en ligne : <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=143&invol=649>, page consultée le 13 janvier 2006.
- *U.S. v. Curtiss-Wright Export Corporation* (21 décembre 1936), 299 U.S. 304 (U.S. SC), Findlaw, en ligne : <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=299&invol=304>, page consultée le 21 novembre 2005.
- *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (2 juin 1952), 343 U.S. 579 (U.S. SC), Cornell University Law School, en ligne : http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0343_0579_ZS.html, page consultée le 2 décembre 2005.
- *Immigration and Nationalization Service v. Chadha* (23 juin 1983), 462 U.S. 919 (U.S. SC), Cornell University Law School, en ligne : http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0462_0919_ZS.html, page consultée le 2 décembre 2005.
- *Campell v. Clinton* (22 octobre 1999), no 99-5214 (U.S. District Court., Washington D.C.), en ligne : http://lawofwar.org/Campbell_v_Clinton.htm, page consultée le 6 janvier 2005.

Documents officiels et gouvernementaux :

États-Unis d'Amérique :

Exécutif

- États-Unis, President of the United States Office. *Public Papers of the President*, Book II, at.927. Washington, D.C. : United States Government Printing Office, 1964.
- États-Unis, President of the United States Office. *Public Papers of the President*, Book II, at.1764. Washington, D.C. : United States Government Printing Office, 1993, en ligne : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getpage.cgi?dbname=1993_public_papers_vol2_misc&page=1764&position=all, page consultée le 7 mars 2005.
- États-Unis, President of the United States Office. *Public Papers of the President*, Book II, at.1768. Washington, D.C. : United States Government Printing Office, 1993, en ligne : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getpage.cgi?dbname=1993_public_papers_vol2_misc&page=1768&position=all, page consultée le 7 mars 2005.
- États-Unis, President of the United States Office. «Letter to Congressional Leaders on Bosnia». *Public Papers of the President*, Book II, at.404. Washington, D.C. : United States Government Printing Office, 6 décembre 1995, en ligne : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=1995_public_papers_vol2_misc&docid=f:pap_subj.htm, page consultée le 26 février 2005.

Législatif

- BOWMAN, Steven R. «Bosnia: U.S. Military Operations». *CRS Report for Congress*, order code IB93056, 8 juillet 2003, en ligne : http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/IB93056_020108.pdf, page consultée le 3 janvier 2006.

- États-Unis, *United Nations Participation Act of 1945*, Pub.Law No 79-264, 79^e Cong., 20 décembre 1945. *The Federalist Patriot*, en ligne : http://federalistpatriot.us/histdocs/un_participation_act.asp, page consultée le 23 novembre 2004.
- États-Unis, H.R.J. Res. 1145, *Tonkin Gulf Resolution*, 88^e Cong., 7 août 1964, en ligne : <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=98>, page consultée le 11 décembre 2004.
- États-Unis, H.R.J. Res. 542, *War Powers Resolution*, 93^e Cong., Pub. Law No 148, 7 novembre 1973, en ligne : <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/laws/majorlaw/warpower.htm>, page consultée le 30 septembre 2004.
- États-Unis, *Cong. Rec.*, t.119, à la p.H36208, 1973.
- États-Unis, Committee on Foreign Affairs, Special Subcommittee on War Powers, *The War Powers after 200 years : Congress and the President at a Constitutional Impasse*, Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1989.
- États-Unis, S. Res. 290, *Regarding the Aggression against Bosnia-Herzegovina and Conditioning Unites States Recognition of Serbia*, 103^e Cong., 29 avril 1992, en ligne : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r102:2:./temp/~r102ixl1BE>, page consultée le 2 février 2005.
- États-Unis, *Cong. Rec.*, *Sanctions against the Government of Serbia*, à la p.S7089, mai 1992, en ligne : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r102:11:./temp/~r102H4EIYG:>, page consultée le 29 septembre 2004.
- États-Unis, *Cong. Rec.*, S.Res. 330, *Authorization of Multilateral Action in Bosnia-Herzegovina*, à la p.S12106, 11 août 1992, en ligne : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r102:14:./temp/~r102Ngtrcu:e0:>, page consultée le 2 février 2005.

- États-Unis, *Cong. Rec.*, *Actions by President Clinton*, p.S2083-S2085, 25 février 1993, en ligne : <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r103:49:./temp/~r103oVBNlg:e0:>, page consultée le 6 janvier 2005.
- États-Unis, *Cong. Rec.*, t.107, à la p.S1474, sec.8146, 1993.
- États-Unis, Committee on Foreign Relations, *Foreign Relations Revitalization Act of 1995* (S.Rep. No 104-95). Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1995, en ligne : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_reports&docid=f:sr095.104.pdf, page consultée le 31 janvier 2005.
- États-Unis, S.Res. 128, *Prohibiting the Use of United States Ground Forces in Bosnia-Herzegovina*, 104^e Cong., 5 juin 1995.
- États-Unis, H.J. Res. 95, *To Amend the War Powers Resolution*, 104^e Cong., 16 juin 1995.
- États-Unis, Committee on International Relations, *U.S. Policy Towards Bosnia* (H.R. Hrg. No 21-466). Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1995.
- États-Unis, *Cong. Rec.*, p. S17861-S17865, 30 novembre 1995, en ligne : <http://www.gpoaccess.gov/crecord/retrieve.html>, page consultée le 2 février 2005.
- États-Unis, *Cong. Rec.*, p. H13847-H13849, 30 novembre 1995, en ligne : <http://www.gpoaccess.gov/crecord/retrieve.html>, page consultée le 2 février 2005.
- «Framers' Debate on the War Power (August 17th 1787 ; 2 Farrand 318-19)». In *Presidential War Power*, Louis Fisher, p.283-284. Lawrence : Kansas University Press, 2004.

- GALLIS, Paul. «NATO's Decision-Making Procedure». *CRS Report for Congress*, order code RS21510, 5 mai 2003, en ligne : <http://www.fas.org/man/crs/RS21510.pdf>, page consultée le 12 octobre 2005.
- GRIMMETT, Richard F. «The War Powers Resolution : After Twenty-Eight Years», *CRS Report for Congress*, order code RL31185, 15 novembre 2001, en ligne : <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/RL31185.pdf>, page consultée le 15 novembre 2004.
- _____. «The War Powers Resolution : After Thirty Years», *CRS Report for Congress*, order code RL32267, 11 mars 2004, en ligne : <http://www.fas.org/man/crs/RL32267.html>, page consultée le 15 novembre 2004.
- _____. «War Powers Resolution: Presidential Compliance», *CRS Report for Congress*, order code IB81050, 24 mars 2003, en ligne : <http://www.fpc.state.gov/documents/organization/19134.pdf>, page consultée le 15 novembre 2004.

International :

- *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 no 7, en ligne : <http://www.un.org/french/aboutun/charte/>, page consultée le 10 août 2005.
- *Charte des Nations Unies - chapitre 1*, art. 2 (4), 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 no 7, en ligne : <http://www.un.org/french/aboutun/charte/chap1.htm>
- *Charte des Nations Unies - chapitre 7*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 no 7, en ligne : <http://www.un.org/french/aboutun/charte/chap7.htm>, page consultée le 10 août 2005.

- *Dayton Agreement aka The General Framework Agreement on Peace in Bosnia-Herzegovina*. United States Institute for Peace : Peace Agreements Digital Collection, 14 décembre 1995, en ligne : http://www.usip.org/library/pa/bosnia/dayton_gfa.html, page consultée le 13 mars 2005.
- Doc. off. CS NU, Doc.NU, 3228^e séance, S/RES/836, 4 juin 1993, en ligne : <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1993/836f.pdf>, page consultée le 12 novembre 2005.
- Doc. off. CS NU, Doc.NU, 3239^e séance, S/RES/842, 18 juin 1993, en ligne : <http://www.un.org/french/documents/sc/res/1993/842f.pdf>, page consultée le 12 novembre 2005.
- *Lisbon Agreement in Bosnia*. 18 mars 1992, en ligne : <http://www.srpska-mreza.com/library/facts/bosnia101.html>
- *Traité de l'Atlantique-Nord*. Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord, 4 avril 1949, Washington D.C., en ligne : <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>, page consultée le 23 novembre 2004.
- *Washington Agreement*. United States Institute of Peace : Peace Agreements Digital Collection, 1^{er} mars 1994, en ligne : http://www.usip.org/library/pa/bosnia/washagree_03011994_toc.html, page consultée le 2 mars 2005.